Wohnungsbauförderung — eine öffentliche Aufgabe der Sparkassen?

Inauguraldissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Sozialwissenschaften der
Ruhr-Universität Bochum
- Fakultät für Sozialwissenschaft -

vorgelegt von
Ferdinand Hähn
aus Steeg

Bochum 1988

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543113_0014

Wohnungsbauförderung — eine öffentliche Aufgabe der Sparkassen?

Inauguraldissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Sozialwissenschaften der
Ruhr-Universität Bochum
- Fakultät für Sozialwissenschaft -

vorgelegt von
Ferdinand Hähn
aus Steeg

Bochum 1988

Tag der Promotion: 8. Februar 1989

Referent: Professor Dr. Lothar F. Neumann

Korreferent: Professor Dr. Theo Thiemeyer

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 9

1. Die Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland 12

1.1 Vorbemerkung 12

1.2 Der zahlenmäßige Wohnungsbestand per 31.12.1986 14

1.2.1 Der statistische Wohnungsbegriff 14

1.2.2 Der zahlenmäßige Wohnungsbestand 16

1.2.3 Die Verteilung der Wohnungen nach ihrer Größe 21

1.3 Die Qualität des Wohnungsbestandes 28

1.3.1 Der qualitative Wohnungsbegriff 28

1.3.2 Merkmale zur Beurteilung der Wohnungsqualität 29

1.3.2.1 Die Lage 29

1.3.2.2 Das Alter 31

1.3.2.3 Der bauliche Zustand 32

1.3.2.4 Der Anschluß an das Versorgungsnetz 32

1.3.2.5 Die sanitären Verhältnisse 32

1.3.2.6 Die Art der Beheizung 33

1.3.2.7 Die Ausstattung der Küche 33

1.3.3 Die Qualität des Wohnungsbestandes 34

1.3.3.1 Die Wohnungsqualität nach der Lage 34

1.3.3.2 Die Wohnungsqualität nach dem Alter 37

1.3.3.3 Die Wohnungsqualität nach dem baulichen Zustand 42

1.3.3.4 Die Wohnungsqualität nach dem Anschluß an das Versorgungsnetz 43

1.3.3.5 Die Wohnungsqualität nach den sanitären Verhältnissen 45

1.3.3.6 Die Wohnungsqualität nach der Art der Beheizung 46

1.3.3.7 Die Wohnungsqualität nach der Ausstattung der Küche 48

1.3.4 Ergebnis 49

1.4 Der quantitative Grad der Wohnungsversorgung 50

1.4.1 Möglichkeiten zur Ermittlung des quantitativen Grades der Wohnungsversorgung 50

1.4.1.1 Die Zahl der Wohnungen je km^2-Fläche 50

1.4.1.2 Die Zahl der Wohnungen im Vergleich zur Zahl der Haushalte 51

1.4.1.3 Gegenüberstellung von Wohnungsgrößen und Haushaltsgrößen 52

1.4.1.4 Wohnungen je 1.000 Einwohner 53

1.4.1.5 Wohnräume je Person 53

1.4.1.6 Wohnfläche pro Einwohner 54

1.4.2 Der quantitative Grad der Wohnungsversorgung per 31. Dezember 1986 55

1.4.2.1 Die Zahl der Wohnungen je km^2-Fläche 55

1.4.2.2 Die Zahl der Wohnungen im Vergleich zur Zahl der Haushalte 58

1.4.2.3 Gegenüberstellung von Wohnungsgrößen und Haushaltsgrößen 60

1.4.2.4 Wohnungen je 1.000 Einwohner 68

1.4.2.5 Wohnräume je Person 70

1.4.2.6 Wohnfläche pro Einwohner 72

1.4.3 Ergebnis 74

1.5 Der qualitative Grad der Wohnungsversorgung 75

1.5.1 Möglichkeiten der Ermittlung 75

1.5.2 Die derzeitige Situation 76

1.5.2.1 Der Qualitätsgrad nach der Wohnlage 76

1.5.2.2 Der Qualitätsgrad nach den anderen qualitativen Merkmalen 83

1.5.3 Ergebnis 87

1.6 Versorgungslücken und Leerstände 88

1.6.1 Versorgungslücken 88

1.6.2 Leerstände 94

1.7 Zusammenfassung 98

2. Der künftige Wohnungsbedarf 101

2.1 Begriffliche Abgrenzungen 101

2.1.1 Subjektiver Wohnungsbedarf 101

2.1.2 Objektiver Wohnungsbedarf 103

2.1.3 Die Wohnungsnachfrage 105

2.1.4 Festlegung des Begriffes "Wohnungsbedarf" 106

2.1.5 Die Struktur des Wohnungsbedarfs 107

2.2 Die Bestimmungsfaktoren für die Bedarfsermittlung, ihre Entwicklung und der sich daraus ergebende künftige Bedarf 109

2.2.1 Die Bevölkerungsentwicklung 110

2.2.2 Die Entwicklung der Haushalte 114

2.2.3 Die laufende Steigerung des Anspruchsniveaus hinsichtlich der Wohnungsgröße 118

2.2.4 Ergebnis 120

2.3 Die Ermittlung des Wohnungsbedarfs aufgrund von Prognosen 122

2.3.1 Der Wandel des Wohnungsmarktes 122

2.3.2 Der Begriff Prognose 123

2.3.3 Das Informationsbedürfnis 124

2.3.4 Bedarfs- oder Nachfrageprognosen 125

2.3.5 Alternative Prognosemodelle 127

2.3.6 Probleme der Prognosen 129

2.3.7 Ergebnis 130

2.4 Zusammenfassung 131

3. Die Rolle des Staates bei der Wohnungsversorgung 134

3.1 Das Sozialstaatsprinzip 134

3.2 Die Wohnungspolitik 137

3.2.1 Der Begriff 137

3.2.2 Die Aufgabe der Wohnungspolitik 139

3.2.3 Gegenstand der Wohnungspolitik 141

3.3 Die Zielbereiche der deutschen Wohnungspolitik 143

3.3.1 Die Errichtung und Erhaltung von Wohnungen 144

3.3.2 Die Preisgestaltung der Wohnungsnutzung 145

3.3.3 Die Versorgung bestimmter Bevölkerungs- und Personengruppen 150

3.3.4 Die Bildung von Wohneigentum für breite Schichten der Bevölkerung 152

3.4 Die Träger der Wohnungspolitik 158

3.5 Die Wohnungsbauförderung als öffentliche Aufgabe 160

3.6 Individualprinzip und Subsidiaritätsprinzip 161

3.7 Mittel und Wege zur Erreichung der Ziele der Wohnungspolitik 165

3.7.1 Möglichkeiten 165

3.7.1.1 Gestaltung baurechtlicher und bautechnischer gesetzlicher Vorschriften 166

3.7.1.2 Sparförderungsmaßnahmen 167

3.7.1.3 Finanzierungshilfen 168

3.7.1.4 Steuervergünstigungen 169

3.7.1.5 Sonstige Möglichkeiten 170

3.7.2 Derzeitige Maßnahmen zur Wohnungsbauförderung 171

3.7.2.1 Maßnahmen im baurechtlichen und bautechnischen Bereich 171

3.7.2.2 Maßnahmen im Bereich der Sparförderung 174

3.7.2.3 Maßnahmen im Bereich der Finanzierungshilfen 178

3.7.2.4 Maßnahmen durch Steuervergünstigungen 182

3.7.2.5 Sonstige wohnungsbaufördernde Maßnahmen 186

3.8 Zusammenfassung 189

4. Die Rolle der Sparkassen bei der Wohnungsversorgung 192

4.1 Grundlagen der Sparkassen 192

4.1.1 Die Entstehung der Sparkassen 192

4.1.2 Die Rechtsnatur der Sparkassen 195

4.1.3 Der öffentliche Auftrag 198

4.1.4 Die Sparkassen und die Gemeinnützigkeit 201

4.2 Wohnungsbauförderung - eine der öffentlichen Aufgaben der Sparkasssen 206

4.3 Wie sind die Sparkassen der Aufgabe, den Wohnungsbau zu fördern, bisher gerecht geworden? 210

4.3.1 In der Zeit bis zum Zweiten Weltkrieg 210

4.3.2 In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1987 212

4.4 Wie können die Sparkassen die Aufgabe, den Wohnungsbau zu fördern, in der Zukunft erfüllen? 228

4.4.1 Durch Bereitstellung von Finanzierungsmitteln 228

4.4.2 Durch Abwicklung öffentlicher Förderprogramme 229

4.4.3 Durch Wohnungsvermittlungen 240

4.4.4 Durch Beobachtung des Wohnungsmarktes 243

4.4.5 Durch Schaffung von Markttransparenz bei den Finanzierungsangeboten 246

4.4.6 Durch Zusammenarbeit mit den Kommunen 251

4.5 Zusammenfassung 254

5. Gesamtergebnis und Ausblick 256

Literaturverzeichnis 259

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen 325

Einleitung

Wohnungsmarktsättigung, Wohnungswirtschaft an der Wende, Wohnungsleerstände und die neue Wohnungsnot sind die Schlagworte, die das Geschehen auf dem Wohnungsmarkt in den letzten zehn Jahren kennzeichnen und seine desolate Situation offenbaren. "Außer über die vorliegenden statistischen Grunddaten der Wohnungsversorgung herrscht unter den verschiedenen wohnungspolitischen Positionen, also auch unter den Wissenschaftlern, die sich mit diesen Fragen befassen, keine Einigkeit."[1] Überwiegend sind es ideologische Motive, die die einzelnen Beteiligten am Wohnungsmarktgeschehen dazu bewegen, an ihren Denkschemata festzuhalten, und so sachlich sinnvolle Kompromisse oder gar neue Wege verhindern. Zur Lösung der Wohnungsmarktprobleme ergeben sich daraus zwangsläufig sehr unterschiedliche Auffassungen, die durch die folgenden zwei Extrempositionen eingegrenzt werden. Auf der einen Seite werden angesichts der Besonderheit des Gutes Wohnung und der angenommenen Fürsorgepflicht des Staates im Wohnbereich mehr staatliche Interventionen gefordert, auf der anderen Seite wird insbesondere aufgrund der Tatsache, daß die Zahl der Wohnungen höher ist als die Zahl der Haushalte, konsequent die Liberalisierung des Wohnungsmarktes verlangt.

Dieser Zustand ist unbefriedigend und bis heute nicht gelöst. Ihn zu ändern, ist Aufgabe der Politiker,[2] die jedoch offensichtlich nicht den Mut haben, "grundsätzliche Regelungen für den Wohnungsmarkt zu treffen,"[3] zumal ihnen wichtige Entscheidungsgrundlagen wie die exakte statistische Erfassung der Zustände am Wohnungsmarkt und eine wis-

1 Jürgen H.B. HEUER, Wohnungspolitik im Widerstreit zwischen Liberalisierung und Lenkung, in: Karl HÄUSER, Strukturwandlungen in der Wohnungswirtschaft, Zürich 1983, S. 14
2 Ebenda, S. 30
3 Ebenda, S. 31

senschaftlich fundierte Theorie des Wohnens fehlen.[4] Auf jeden Fall steht fest, daß trotz der global ausgeglichenen Zahl zwischen Haushalten und Wohnungen noch zahlreiche Probleme in der Wohnungsversorgung bestehen.

Angesichts dieser unbefriedigenden Situation und der Unfähigkeit bzw. Unwilligkeit der Politiker, dieses zu ändern, stellt sich die Frage, ob nicht andere aufgerufen sind, einen Beitrag zur Lösung der Wohnungsversorgungsprobleme zu leisten. Wohnen gehört unbestritten zu den menschlichen Grundbedürfnissen[5] und damit zu einem allgemeinen Anliegen, das jeder Gesellschaft gestellt ist. Dem Anliegen der Allgemeinheit aber haben sich seit ihrer Gründung die Sparkassen verschrieben. Sie wollen Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, erfüllen und haben das in ihren Satzungen festgeschrieben. Ob die Wohnungsbauförderung als Beitrag zur Wohnungsversorgung eine solche, im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe ist und ob die Sparkassen diese Aufgabe, falls sie sich als solche erweist, erfüllen müssen oder nicht, soll Gegenstand dieser Untersuchung sein.

Ausgangsbasis für diese Überlegungen soll die Beschreibung der Versorgungslage anhand der vorhandenen Daten aus den empirischen Erhebungen des Statistischen Bundesamtes sein.[6] Der Teil 1 dieser Arbeit wird sich deshalb ausführlich mit dem quantitativen und qualitativen Wohnungsversorgungsgrad in der Bundesrepublik Deutschland befassen. Da der einmal festgestellte Zustand insbesondere im Hinblick auf die ständige Wandelbarkeit der Wohnvorstellungen nicht für alle Zeiten Gültigkeit haben kann, soll in Teil 2 untersucht werden, ob sich auch für die Zukunft noch ein Wohnungsbedarf ergeben wird. Weil davon auszugehen ist, daß nicht nur

4 Vgl. auch HEUER, a.a.O., S. 31
5 HEUER, a.a.O., S. 21
6 Vgl. Bernd BARTHOLMAI, Elemente regionaler Mohnungsmarktmodelle und offene Fragen der Wohnungsmarktanalyse, Berlin 1982, S. 11

aktuelle Wohnungsversorgungsprobleme zu lösen sind, sondern auch in der Zukunft noch Wohnungsbedarf zu befriedigen ist, beschäftigt sich der Teil 3 mit dem Problemkreis der Beiträge des Staates zur Wohnungsversorgung. Aus dem für die Bundesrepublik Deutschland geltenden Sozialstaatsprinzip ergibt sich, daß der Staat für die ausreichende und angemessene Wohnungsversorgung aller Bürger verantwortlich ist[7] und damit die Förderung des Wohnungsbaues für ihn zu einer öffentlichen Aufgabe wird. Ob dieses auch für die Sparkassen zutrifft und welchen Beitrag sie zur Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe leisten, soll in Teil 4 untersucht werden.

Die Untersuchungsergebnisse der einzelnen Teile werden am Ende eines jeden Teils dargestellt und am Ende der Arbeit zu einem Gesamtergebnis zusammengefaßt. Insgesamt soll die Arbeit die Frage beantworten, ob die Wohnungsbauförderung eine öffentliche Aufgabe der Sparkassen ist.

7 Michael E. CORIDASS, Förderungspolitik zur Bildung breitgestreuten Wohnvermögens, Diss. Mainz 1978, S. 24

1. Die Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland

1.1 Vorbemerkung

Aussagen über die Wohnverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland sind nur auf der Basis zuverlässiger Zahlen und Statistiken möglich. Für die folgenden Ausführungen werden deshalb ausschließlich die Ergebnisse der amtlichen Wohnungszählungen und die entsprechenden Statistiken des Statistischen Bundesamtes verwendet. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden in der Bundesrepublik Deutschland für das Gesamtgebiet folgende Totalerhebungen und Stichproben durchgeführt:[8]

- 1950 Gebäude- und Wohnungszählung am 13.9.1950 (Totalerhebung)
- 1956 Repräsentativerhebung für 10% aller Wohnungen und Haushalte am 25.9.1956
- 1957 1%-Wohnungserhebung von März bis Mai 1957
- 1960 1%-Wohnungserhebung im April und Mai 1960
- 1961 Gebäudezählung am 6.6.1961 (Totalerhebung)
- 1965 1%-Wohnungsstichprobe im Herbst 1965
- 1968 Gebäude- und Wohnungszählung am 25.10.1968 (Totalerhebung)

---

8 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Oktober 1968, Heft 1, S. 13 ff.

- 1972 1%-Wohnungsstichprobe im April 1972

- 1978 1%-Wohnungsstichprobe[9] im April 1978

Die letzte Totalerhebung hat im Rahmen der Volkszählung vom 25. Mai 1987 stattgefunden. Daten zur Wohnungsversorgung auf der Basis dieser Erhebung werden jedoch vor 1989 nicht vorliegen.[10]

Die Ergebnisse der Totalerhebung vom 25.10.1968 wurden als Basis für die Fortschreibung auf den 31. Dezember 1967 zurückgerechnet. Seitdem werden die hierbei festgestellten Ergebnisse für die wichtigsten Merkmale mit den Zahlen über die Zu- und Abgänge aus der Bautätigkeitsstatistik jeweils zum Jahresende fortgeschrieben.[11] Zuletzt wurden die Zahlen per 31. Dezember 1986 veröffentlicht.[12]

Die im Zeitablauf sich ergebenden Veränderungen in den Wohnverhältnissen und Wohnbedürfnissen machten laufend Differenzierungen in den Erhebungsmethoden notwendig, so daß die Vergleichbarkeit der Ergebnisse verschiedener Erhebungen in einigen Teilbereichen eingeschränkt ist.[13]

9 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 3, S. 5
10 Gemäß Mitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 21.10.1987 an den Verfasser
11 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Reihe 3, Bestand an Wohnungen, 31.12.1977, S. 5
12 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Reihe 3, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1986
13 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Gebäude- und Wohnungszählung vom 23. Oktober 1968, Heft 1, S. 65

1.2 Der zahlenmäßige Wohnungsbestand per 31.12.1986

1.2.1 Der statistische Wohnungsbegriff

Seit der ersten Wohnungs- und Gebäudezählung in der Bundesrepublik Deutschland am 13.9.1950 haben sich die Wohnverhältnisse und die Auffassung, was unter einer "Wohnung" zu verstehen ist, stark verändert.

Bei den einzelnen Erhebungen wurde deshalb der Begriff "Wohnung" differenziert und den jeweiligen Verhältnissen angepaßt, wodurch allerdings die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der einzelnen Erhebungen eingeschränkt ist.

Um falsche Schlüsse aus den im folgenden darzustellenden Zahlen zu vermeiden, soll zunächst der in den einzelnen Erhebungen verwendete Wohnungsbegriff dargestellt werden.

In der Zählung 1950 wurde der sogenannte "bautechnische Wohnungsbegriff" verwendet. "Danach wurde als Wohnung in der Regel die Gesamtheit der Räume angesehen, die der baulichen Anlage nach zur Unterbringung eines Haushaltes bestimmt war, einen eigenen Eingang vom Treppenhaus, von einem Vorraum oder von außen aufwies und eine bauplanmäßig

vorgesehene Küche oder Kochnische hatte".[14] Die Küche oder Kochnische war das entscheidende Kriterium für die Abgrenzung zwischen "Normalwohnung" und "Notwohnung".

Dieser Wohnungsbegriff wurde auch in der Zählung von 1956 angewendet.

Bei den 1%-Stichproben-Erhebungen in den Jahren 1957, 1960 und 1965 wurden die Wohnungen eingeteilt in solche mit normaler Küche oder Kochnische und mit behelfsmäßiger Küche.

In den Totalerhebungen der Jahre 1961 und 1968 wurde unterschieden nach Wohnungen mit "eigener Küche oder Kochnische" und Wohnungen ohne "eigene Küche oder Kochnische". Die letzteren wurden dann unter dem Begriff "Wohngelegenheiten" dargestellt.

Der Wohnungsbegriff der Totalerhebungen der Jahre 1961 und 1968 wurde auch in den Stichprobenerhebungen 1972 und 1978 angewendet. Die in diesem Zusammenhang veröffentlichten Zahlen beinhalten also Wohnungen mit Küche bzw. Kochnische

14 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Gebäude- und Wohnungszählung vom 23. Oktober 1968, Heft 1, S. 65 und STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, 1%-Wohnungserhebung 1960, Heft 1, S. 17. Vgl. dazu die allumfassende Definition von HEUER/KÜHNE-BÜHNING/NORDALM/DREVERMANN, Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, Frankfurt 1979, S. 24: "Wohnung soll daher definiert sein als physischer Rahmen zur Befriedigung des menschlichen Grundbedürfnisses nach räumlicher Geborgenheit. Sie besteht aus einer Anzahl funktional differenzierter Räume, die zu einer Einheit zusammengefaßt sind und gemeinsam der Aufgabe dienen, physische, psychische und soziale "Bedürfnisse ihrer Bewohner zu befriedigen." Der vom Statistischen Bundesamt gewählte bautechnische Wohnungsbegriff entspricht weitgehend der DIN 283, Blatt 1; siehe dazu HEUER/KÜHNE-BÜHNING/NORDALM/DREVERMANN, ebenda, S. 126 f.

oder Kochschrank.[15] Die Wohnungen ohne Küche werden in den Veröffentlichungen als "Sonstige Wohneinheiten" bezeichnet.[16]

Für die jährliche Fortschreibung wird der Wohnungsbegriff der letzten Totalerhebung von 1968 angewendet, da die Fortschreibung auf dieser Erhebung basiert.

1.2.2 Der zahlenmäßige Wohnungsbestand

Nach der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Fortschreibung waren am 31.12.1986 in der Bundesrepublik Deutschland 27.319.400 Wohnungen vorhanden.[17]

Seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich nach den amtlichen Erhebungen und der darauf basierenden Fortschreibungen der Wohnungsbestand bis 31.12.1986 wie folgt entwickelt:

---

15 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 2, S. 10 und STATISTISCHES BUNDESAMT, Das Wohnen in der Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1981, S. 13; vgl. auch Gerhard LAAGE, Die Wohnung von heute für Ansprüche von morgen, Hamburg 1971, S. 11 f.

16 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 3, S. 5

17 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Reihe 3, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1986, S. 4

Tab. 1: Ergebnisse der Totalerhebungen

Stichtag	Wohnungen in 1.000
13.09.1950	10.082,5[18, 19]
06.06.1961	16.146,5[20, 21]
25.10.1968	19.640,2[22, 23]

Tab. 2: Ergebnis der 10% Repräsentativerhebung

Stichtag	Wohnungen in 1.000
25.09.1956	13.484,0[24,25]

18 STATISTISCHES BUNDESAMT, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 40, S. 7 f.
19 Inhalt: Normalwohnungen ohne Notwohnungen für das Bundesgebiet einschließlich West-Berlin, jedoch ohne Saarland
20 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Gebäudezählung vom 6. Juni 1961, Vorbericht 1, S. 8 und 11, Vorbericht 2, S. 9, Vorbericht 3, S. 4
21 Inhalt: Wohnungen ohne Wohngelegenheiten für das Bundesgebiet einschließlich Saarland und Berlin (West)
22 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Oktober 1968, Heft 2, S. 68, Heft 3, S. 10 und 14, Heft 4, S. 13, Heft 5, S. 17 und 19
23 Inhalt: Wohnungen ohne solche in Wochenend- und Ferienhäusern und ohne Wohngelegenheiten für das Bundesgebiet einschließlich Saarland und Berlin (West)
24 Wirtschaft und Statistik, 10. Jg. N.F. Heft 12, S. 651 und 653
25 Inhalt: Normalwohnungen Bundesgebiet ohne Saarland, jedoch einschließlich Berlin (West)

Tab. 3: Ergebnisse der 1%-Stichproben

Erhebungszeit	Wohnungen in 1.000
Mai 1957	11.425,5[26, 27]
Mai 1960	14.333,5[28, 29]
Herbst 1965	18.021,0[30]
April 1972	20.965,6[31, 32]
April 1978	23.771,3[33]

26 Wirtschaft und Statistik 11. Jg. N.F. Heft 10, S. 534
27 Inhalt: Normalwohnungen Bundesgebiet ohne Saarland und Berlin
28 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, 1%-Wohnungserhebung 1960, Heft 1, S. 21
29 Inhalt: Wohnungen Bundesgebiet ohne Berlin
30 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, 1%-Wohnungsstichprobe 1965, Heft 1, S. 23
31 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, 1%-Wohnungsstichprobe 1972, Heft 1, S. 6
32 ohne unbewohnte Wohneinheiten
33 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 2, S. 16

Tab. 4: Ergebnisse der Fortschreibung[34]

Jahresende	Wohnungen in 1.000[35]	Bestandszunahme
1967*	19.383,4	-
1968	19.882,3	498,9
1969	20.355,5	473,2
1970	20.807,0	451,5
1971	21.329,4	522,4
1972	21.956,7	627,3
1973	22.638,1	681,4
1974	23.212,3	574,2
1975	23.620,8	408,5
1976	23.986,2	365,4
1977	24.369,5	383,3
1978	24.708,3	338,8
1979	25.040,2	331,9
1980	25.405,8	365,6
1981	25.747,5	341,7
1982	26.076,2	328,7
1983	26.398,9	322,7
1984	26.781,6	382,7
1985	27.080,8	299,2
1986	27.319,4	238,6

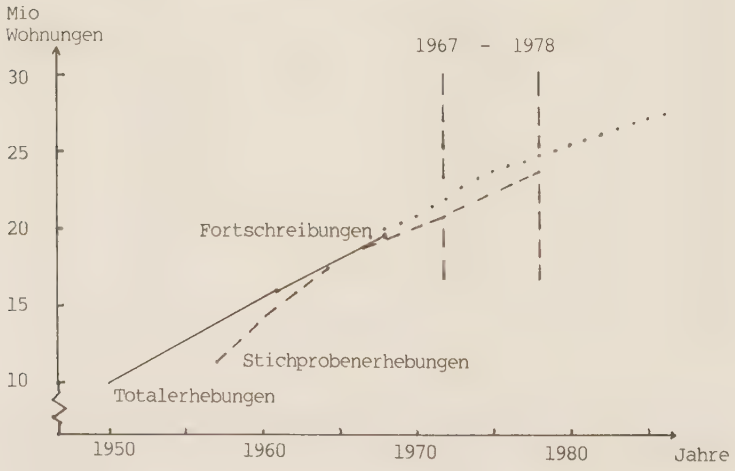
* Basis der Fortschreibung

34 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Reihe 3, Bestand an Wohnungen, 31.12.1977, S. 6 und Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1985, S. 4 und Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1986, S. 4

35 Inhalt: Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden gemäß den bei der Gebäude- und Wohnungszählung 1968 angewandten Definitionen Gebäude einschließlich der Wochenend- und Ferienhäuser mit 50 m^2 Wohnfläche und mehr.

Es muß darauf hingewiesen werden, daß bei der Fortschreibung des Wohnungsbestandes Mängel und Unsicherheiten auftreten können, da es für die vielfältigen und laufenden Veränderungen im Wohnungsbestand keine lückenlosen Statistiken gibt. Je weiter sich die Fortschreibung von einer Totalerhebung entfernt, desto wahrscheinlicher ist es, daß die fortgeschriebenen Zahlen mit dem in der Wirklichkeit vorhandenen Bestand nicht mehr übereinstimmen.[36] Das wird auch aus der nachfolgenden graphischen Darstellung erkennbar. Für den Zeitraum von 1967 bis 1978 liegt die Kurve der fortgeschriebenen Bestandsdaten ständig über der Kurve der schon genaueren Bestandsdaten aus den 1%-Stichprobenerhebungen.

Abb. 1: Die Entwicklung des Wohnungsbestandes



36 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Reihe 3, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1984, S. 5. Volker STERN, Zur Neuorientierung der Wohnungsbauförderung, Wiesbaden 1983, S. 14; vgl. auch Manfred ZIERCKE, Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1982, S. 11 ff.

1.2.3 Die Verteilung der Wohnungen nach ihrer Größe

Die in Ziffer 1.2.2 dargestellten Zahlen sind unabhängig von den zu den einzelnen Erhebungsstichtagen teilweise vorgenommenen Modifikationen des Wohnungsbegriffes wenig aussagefähig. So gilt eine 130 qm große 5-Raum-Wohnung ebenso wie eine 30 qm große 1-Raum-Wohnung in diesen Statistiken als eine Wohnungseinheit. Um die Aussagefähigkeit zu verbessern, sind die Wohnungsbestandszahlen weiter aufzugliedern. Hierfür stehen Daten nach der Zahl der Räume und nach der Größe der Wohnfläche zur Verfügung.

Der sich nach der Fortschreibung des Statistischen Bundesamtes ergebende Wohnungsbestand per 31.12.1986 zeigt folgende Verteilung nach der Zahl der Räume:[37]

Tab. 5: Wohnungsbestand per 31.12.1986 nach der Zahl der Räume

Wohnungen mit .... Räumen	Bestand am 31.12.1986	
	absolut in 1.000	relativ in %
1	646,3	2,4
2	2.255,4	8,3
3	6.340,2	23,2
4	8.092,7	29,6
5	4.973,8	18,2
6 und mehr	5.011,0	18,3
Insgesamt	27.319,4	100,0

37 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Reihe 3, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1986, S. 7

Auf jede Wohnung entfallen zum 31.12.1986 durchschnittlich 4,24 Räume. Als Räume gelten alle Wohn- und Schlafräume mit einer Mindestfläche von 6 qm sowie sämtliche Küchen.

An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, daß in der Wohnungswirtschaft überwiegend von .... -Zimmer-Wohnungen gesprochen wird. Bei diesem Begriff sind die Küchen nicht mit berücksichtigt. Eine 3-Zimmer-Wohnung dieser Sprachregelung entspricht in der amtlichen Statistik einer 4-Raum-Wohnung.

Seit der ersten Totalerhebung in der Bundesrepublik Deutschland am 13.9.1950 hat sich der Wohnungsbestand nach der Zahl der Räume wie folgt entwickelt:

Tab. 6: Wohnungsbestand nach der Zahl der Räume
Ergebnisse der Totalerhebungen[38]

Wohnungen mit ... Räumen	Bestand am			
	13.9.1950*		25.10.1968**	
	in 1.000	in %	in 1.000	in %
1	89,2	0,9	266,0	1,3
2	1.365,8	13,5	1.739,6	8,9
3	2.880,4	28,6	5.222,2	26,6
4	2.614,0	25,9	6.246,3	31,8
5	1.471,7	14,6	3.148,6	16,0
6 und mehr	1.661,4	16,5	3.017,6	15,4
Insgesamt	10.082,5	100,0	19.640,3	100,0

*) ohne Saarland

**) ohne Wohnungen in Wochenend- und Ferienhäusern

38 Ebenda

Tab. 7: Wohnungsbestand nach der Zahl der Räume
- Ausgewählte Ergebnisse der amtlichen Fortschreibung jeweils zum 31.12.[39] - absolut

Wohnungen mit ... Räumen	Wohnungen in 1.000							
	1970	1974	1978	1982	1983	1984	1985	1986
1	324,4	477,6	547,8	589,7	603,6	622,9	637,6	646,3
2	1.808,4	1.981,0	2.076,7	2.154,6	2.179,5	2.212,9	2.237,9	2.255,4
3	5.382,7	5.740,7	5.929,9	6.103,5	6.162,1	6.241,6	6.299,5	6.340,2
4	6.608,8	7.267,9	7.567,1	7.821,8	7.892,1	7.979,6	8.044,6	8.092,7
5	3.427,9	3.984,4	4.363,0	4.714,2	4.783,2	4.858,4	4.919,8	4.973,8
6 und mehr	3.256,7	3.760,6	4.223,8	4.692,5	4.778,4	4.866,2	4.941,3	5.011,0
Insgesamt	20.807,0	23.212,3	24.708,3	26.076,2	26.398,9	26.781,6	20.080,8	27.319,4

39 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Reihe 3, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1983, S. 7, 31. Dezember 1984, S. 7 und 31. Dezember 1985, S. 7 und 31. Dezember 1986, S. 7

Tab. 8: Wohnungsbestand nach der Zahl der Räume
- Ausgewählte Ergebnisse der amtlichen Fortschreibung jeweils zum 31.12.
- relative Anteile

Wohnungen mit ... Räumen	Wohnungen in %							
	1970	1974	1978	1982	1983	1984	1985	1986
1	1,6	2,1	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4
2	8,7	8,5	8,4	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3
3	25,9	24,7	24,0	23,4	23,3	23,3	23,3	23,2
4	31,7	31,3	30,6	30,0	29,9	29,8	29,7	29,6
5	16,5	17,2	17,7	18,1	18,1	18,1	18,2	18,2
6 und mehr	15,6	16,2	17,1	18,0	18,1	18,2	18,2	18,3
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bestandszahlen aus den Stichprobenerhebungen werden hier nicht herangezogen, weil die Stichprobenerhebungen vorrangig der Lieferung von Struktur- und Entwicklungsdaten dienen.[40] Sie haben weniger das Ziel, absolute Bestandszahlen bereitzustellen, zumal diese durch die Hochrechnung von vornherein Ungenauigkeiten beinhalten.

Ein Vergleich dieser Daten zeigt, daß sich die Struktur der Wohnungen seit 1950 bis 1986 deutlich verändert hat. Zwar haben bei allen Wohnungsgrößen die absoluten Bestandszahlen zugenommen, jedoch nicht im gleichen Umfang. Das führt dazu, daß sich der relative Anteil der 2- und 3-Raum-Wohnungen am Gesamtbestand verringert hat, während die Anteile der 1-Raum-Wohnungen sowie aller Wohnungen mit 4 Räumen und mehr zugenommen haben. Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß diese Entwicklung nicht immer kontinuierlich verlief. So hatten die 4-Raum-Wohnungen bei der Totalerhebung vom 25.10.1968 noch einen Anteil von 31,8%, der sich bis 31.12.1986 auf 29,6% reduziert hat, aber immer noch über dem Vergleichswert des Jahres 1950 liegt.

Insgesamt ist aus diesen Daten erkennbar, daß die Wohnungen nach der Zahl der Räume immer größer geworden sind, was auch aus der folgenden Tabelle über die Entwicklung der durchschnittlichen Anzahl der Räume je Wohnung deutlich wird.[41]

40 STATISTISCHES BUNDESAMT, Das Wohnen in der Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1981, S. 18
41 Quellen: siehe Fußnoten 37 und 39

Tab. 9: Entwicklung der durchschnittlichen Anzahl der Räume

Stichtag	Räume je Wohnung
13.09.1950	4,07
25.10.1968	4,12
31.12.1970	4,14
31.12.1974	4,16
31.12.1978	4,18
31.12.1982	4,23
31.12.1983	4,23
31.12.1984	4,23
31.12.1985	4,24
31.12.1986	4,24

Bei der Gebäude- und Wohnungszählung vom 25.10.1968 wurden hinsichtlich der Größe der Wohnungen nach der Wohnfläche folgende Ergebnisse ermittelt:[42]

Tab. 10: Größe der Wohnungen nach der Wohnfläche per 25.10.1968

Wohnungen mit einer Fläche von ..... bis unter ..... m^2	Wohnungen		Fläche je Wohnung m^2
	in 1.000	in %	
unter 40	2.238,2	11,4	31
40 - 60	5.551,4	28,3	49
60 - 80	5.719,7	29,1	68
80 - 100	3.073,5	15,6	87
100 und mehr	3.057,4	15,6	130
Insgesamt	19.640,2	100,0	71

42 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Oktober 1968, Heft 2, S. 68

Nach dem hochgerechneten Ergebnis der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 stellt sich die Größe der Wohnungen nach der Fläche wie folgt dar:[43]

Tab. 11: Größe der Wohnungen nach der Wohnfläche - 1978 -

Wohnungen mit einer Fläche von ..... bis unter .... m^2	Wohnungen	
	in 1.000	in %
unter 40	1.510	7
40 - 60	4.461	21
60 - 80	6.143	29
80 - 100	4.190	20
100 - 120	2.236	13
120 und mehr	2.861	13
Insgesamt	21.399	100

Die durchschnittliche Fläche je Wohnung betrug danach 80 qm.[44] Auch aus diesem Vergleich wird deutlich, daß die Größe der Wohnungen ständig, nicht nur von der Raum-Zahl, sondern auch von der Wohnfläche her, zugenommen hat. Diese Tendenz dürfte sich seit der letzten Stichprobenerhebung 1978 fortgesetzt haben.

Aus der gegenwärtigen Fortschreibung stehen keine Angaben zur Fläche der Wohnungen zur Verfügung.

43 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 3, S. 17
44 Ebenda

1.3 Die Qualität des Wohnungsbestandes

1.3.1 Der qualitative Wohnungsbegriff

Der bei den bisherigen Ausführungen zugrunde gelegte bautechnische Wohnungsbegriff reicht nicht aus, um Fragen nach der Qualität der Wohnungen zu beantworten.

Für den einzelnen Menschen ist die Wohnung mehr als eine bestimmte Anzahl von Quadratmetern. Sie ist der Mittelpunkt seines persönlichen Lebens. In ihr will er zu Hause sein, Schutz vor den Witterungsverhältnissen finden, sich geborgen fühlen und sein menschliches Leben individuell entfalten können.[45] Die Wohnung ist also mehr als eine Ware, "sie ist ein Wirtschaftsgut mit besonderer sozialer Bedeutung."[46] Ob die Wohnung, die dem einzelnen Menschen zur Befriedigung des elementaren Grundbedürfnisses "Wohnen" zur Verfügung steht,[47] die individuell an sie gestellten Anforderungen erfüllen kann, entscheidet sich demzufolge nicht nach Normvorstellungen, sondern ausschließlich nach individuellen Ansichten und Absichten,[48] die sich an einer Vielzahl von Merkmalen orientieren. Da diese Merkmale von Person zu Person sehr unterschiedlich bewertet werden, kann es

---

45 Wilhelm FRICK, Der Wohnungsbedarf, Diss. Zürich 1951, S. 17, Lothar F. NEUMANN, Klaus SCHAPER, Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main 1982, S. 110

46 Walter KILIAN, Wohnungspolitische Diskussion in Bund und Land, in: Wohnungsbedarf - Wohnungsmangel - Wohnungsnot?, Stuttgart-München-Hannover 1982, S. 16

47 Günter SIEBER, Wohnstätte und Arbeitsstätte im Rahmen der betrieblichen Sozialarbeit, in: Jürgen H.B. HEUER (Hrsg.), Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf, Bochum 1975, S. 35. Vgl. auch: Josef BRÜGGEMANN, Der Wohnungsbedarf, in: Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V., IV. Königsteiner Gespräch - Referate, Bonn 1965, S. 1

48 Arnim SOBOTSCHINSKI, Komponenten des Wohnungsbedarfs, in: Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V., IV. Königsteiner Gespräch - Referate, Bonn 1965, S. 11

nicht gelingen, einen allgemein gültigen qualitativen Wohnungsbegriff zu finden.[49]

Trotzdem erscheint es zweckmäßig, zunächst einmal die wesentlichsten Merkmale darzustellen und dann den Wohnungsbestand daraufhin zu untersuchen, welche Merkmale objektiv feststellbar sind und in welchem Umfange sie bereits im Bestand erfüllt sind, um so doch zu einer allgemeinen Aussage über die derzeitige Qualität des Wohnungsbestandes zu kommen.

1.3.2 Merkmale zur Beurteilung der Wohnungsqualität

Wie bereits festgestellt, wird der Wert einer Wohnung, den der Wohnungsbenutzer ihr beimißt, sehr stark von seinem subjektiven Empfinden bestimmt. Dabei orientiert er sich sowohl an den Merkmalen des Gebäudes, als auch an den eigentlichen Merkmalen der Wohnung. Die signifikanten Merkmale, obwohl in erster Linie für das subjektive Empfinden ausschlaggebend, werden in folgenden sieben Gruppen zusammengefaßt. Sie sind unter objektiven Gesichtspunkten durchaus geeignet, gute Anhaltspunkte für die qualitative Einordnung von Wohnungen zu geben.

1.3.2.1 Die Lage

Ein entscheidendes Merkmal zur Beurteilung der Wohnungsqualität ist die Lage des Gebäudes und der Wohnung. Mit der Frage nach der Lage des Gebäudes stellen sich zwangsläufig die Fragen nach den Umwelteinflüssen, der Infrastruktur und der Wohngegend. So ist es schon ein bedeutender Unter-

49 Vgl. auch Oswald von NELL-BREUNING, Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik, Köln 1970, S. 311

schied, ob das Gebäude in einer ländlichen Gegend oder in der Stadt liegt, ob es sich um ein reines Wohngebiet mit Villencharakter, ein Mischgebiet oder gar ein Gewerbe- oder Industriegebiet handelt. Mögliche Beeinträchtigungen durch Lärm (z.B. Straßenverkehr, Eisenbahnverkehr, Luftverkehr, Gaststätten, Sportstätten, Industrie und Gewerbe), Gerüche (z.B. chemische Betriebe, Abfallbeseitigungsanlagen, Großküchen, Brauereien) und Luftverschmutzungen reduzieren eindeutig den Wohnwert. Ebenso ist die Verkehrssicherheit, insbesondere für Kinder und ältere Menschen von Bedeutung.

Entscheidend für die Qualität der Wohn- und Lebensbedingungen ist auch die Versorgung der Wohngegend mit

- Einkaufsmöglichkeiten,
- Ärzten,
- öffentlichen Grünflächen,
- öffentlichen Kinderspielplätzen,
- Kindergärten,
- Grundschulen,
- Anschlüssen an häufig genug verkehrende öffentliche Verkehrsmittel und
- Parkmöglichkeiten.

Auch die jeweilige Lage einer Wohnung in einem Gebäude beeinflußt die Wertvorstellung. So werden beispielsweise Obergeschoßwohnungen gegenüber Erdgeschoßwohnungen bevor-

zugt, weil sie in der Regel mehr Licht und Sonne erhalten. Ähnlich ist es mit Dachgeschoßwohnungen gegenüber Souterrain- oder Kellerwohnungen. Wohnungen mit Südlage oder Garten- oder Parklage werden besser eingestuft als Wohnungen mit Nordlage, Straßenlage oder Hinterhoflage. Großzügige Balkone oder Gartennutzungsrechte sind als werterhöhend anzusehen.

Es gibt also eine ganze Reihe von Merkmalen, die die Umweltverhältnisse charakterisieren und damit die Qualität eines Gebäudes und einer Wohnung positiv oder negativ beeinflussen. Sie alle zu erfassen und in eine Wertskala einzuordnen, ist nicht nur aufwendig, sondern wegen der vielen subjektiven Komponenten der Merkmale nahezu unmöglich. Um die "Lage" einer Wohnung dennoch qualitativ einzuordnen, reicht es, die objektiv feststellbaren Tatbestände zu erfassen und in die Analyse einzubeziehen.

1.3.2.2 Das Alter

Je älter eine Wohnung ist, desto größer ist zunächst die Wahrscheinlichkeit, daß sie dem aktuellen Wohnungsstandard nicht gerecht wird und somit eine Wohnung minderer Qualität darstellt. In der Regel zeigen ältere Wohnungen Grundrisse und Raumhöhen auf, die heute kaum noch akzeptiert werden. Andererseits aber ist die Anzahl der Wohnungen in älteren Gebäuden relativ geringer und damit überschaubarer als in manchen Großeinheiten jüngerer Zeit, was durchaus positiv zu werten ist.

Das Merkmal "Alter" ist isoliert betrachtet für qualitative Aussagen nicht geeignet. Erst in der Kombination mit dem Merkmal "baulicher Zustand" und den Ausstattungsmerkmalen gewinnt auch das Merkmal "Alter" eine gewisse Aussagekraft.

1.3.2.3 Der bauliche Zustand

Schon das äußere Ansehen eines Gebäudes gibt positive oder negative Bewertungsimpulse. Viel wichtiger aber ist jedoch die eigentliche Bausubstanz, die Festigkeit des Mauerwerkes, die Art der Geschoßdecken (z.B. Holzbalkendecken oder Betondecken), der Zustand des Daches und der Fenster, die Art der Verglasung sowie die Gestaltung und der Zustand des Treppenhauses. Bei der qualitativen Bewertung des baulichen Zustandes dürfen die Kriterien: Feuchtigkeitsisolierung, Wärmeisolierung und Schallisolierung nicht fehlen.

1.3.2.4 Der Anschluß an das Versorgungsnetz

Um die Qualität einer Wohnung zu bestimmen, ist es auch wichtig zu wissen, ob die Wohnung mit Wasser (kalt oder warm), Strom und Gas versorgt ist und ob Anschluß an die Kanalisation für Abwässer und Fäkalien besteht. Der Gasanschluß kann bei der Bewertung durchaus eine untergeordnete Rolle spielen, da Gas weitgehend durch Strom substituierbar ist. Eine Wohnung ohne Versorgung mit Wasser und Strom und ohne Kanalanschluß für Abwässer und Fäkalien ist von minderer Qualität, wenn nicht gar wohnunwürdig.

1.3.2.5 Die sanitären Verhältnisse

Zur Beurteilung der Wohnungsqualität werden immer noch die "klassischen" Ausstattungsmerkmale "Bad und WC" herangezogen, obwohl diese, wie noch darzustellen sein wird, an Bedeutung verloren haben.

1.3.2.6 Die Art der Beheizung

Ebenso wie Bad und WC gehört die Art der Beheizung zu den "klassischen" Ausstattungsmerkmalen. Dieses Merkmal hat in jüngster Zeit jedoch eine Wertänderung erfahren. Früher kam es mehr darauf an, die Wohnung möglichst bequem und trotzdem relativ preiswert zu beheizen. Heute spielt wegen des gewachsenen Bewußtseins, die Umwelt möglichst wenig durch Verbrennungsrückstände zu belasten, die Art der Brennstoffe und die Zahl der Brennstellen eine größere Rolle. Unter diesem Aspekt gewinnen insbesondere in größeren Städten auch zentrale Heizwerke und die von ihnen gelieferte Fernwärme immer mehr an Bedeutung.

1.3.2.7 Die Ausstattung der Küche

Die Küche selbst ist wesentlicher Bestandsinhalt einer Wohnung. Ohne sie können zusammengehörende Räume nicht als Wohnung bezeichnet werden. Davon geht auch die amtliche Statistik aus. In dem von ihr zur Zeit verwendeten Wohnungsbegriff ist immer eine Küche oder Kochnische oder ein Kochschrank berücksichtigt. Ohne diese küchenbezogenen Merkmale spricht die amtliche Statistik von "Sonstigen Wohneinheiten".[50] Nach dem hochgerechneten Ergebnis der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 waren 98% aller Wohneinheiten mit Küche, Kochnische oder Kochschrank ausgestattet.[51] Diese Feststellung ist jedoch nur raumbezogen. Sie läßt Aussagen zur "Ausstattung" der Küche nicht zu.

Deshalb kommt es auch darauf an, zu wissen,

---

50 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 3, Seite 15, Schaubild 2

51 Ebenda

- welcher Art die Kochgelegenheit ist,

- ob die Wasserver- und -entsorgung außer dem Anschluß einer Spüle auch den Anschluß weiterer Geräte (z.B. Geschirrspüler, Waschmaschine) zuläßt und

- ob ausreichende elektrische Anschlüsse (Kühlschrank, Tiefkühlschrank und andere elektrische Küchengeräte) bestehen.

Unter diesen Gesichtspunkten ist auch die Ausstattung der Küche ein wesentliches Merkmal zur Beurteilung der Wohnungsqualität.

1.3.3 Die Qualität des Wohnungsbestandes

Die regelmäßig erscheinenden amtlichen Statistiken liefern keine Daten, die eine qualitative Beurteilung des Wohnungsbestandes ermöglichen. Die hierfür notwendigen Angaben können nur bei in größeren Zeitabständen durchgeführten Wohnungszählungen oder bei den 1%-Wohnungsstichproben ermittelt werden. Die Überprüfung des Wohnungsbestandes hinsichtlich der in Ziffer 1.3.2 genannten Qualitätsmerkmale ist deshalb nur auf der Basis der Ergebnisse solcher Erhebungen möglich.

1.3.3.1 Die Wohnqualität nach der Lage

Unter dem Begriff "Lage" werden alle Merkmale subsumiert, die die allgemeinen Wohnverhältnisse, die Umwelteinflüsse und die Infrastruktur betreffen. Tatbestände zu diesem Be-

reich wurden erstmals im Rahmen der 1%-Wohnungsstichprobe 1972 erfaßt.[52]

Die einzelnen Wohngrundstücke wurden neun "Baugebietsarten"[53] entsprechend der Baunutzungsverordnung (BauNVO) zugeordnet. Dabei wurde festgestellt, daß 72,2% aller Haushalte in "Reinen Wohngebieten (WR)" und "Allgemeinen Wohngebieten (WA)" wohnten.[54]

Zur Beurteilung der allgemeinen Wohnverhältnisse wurden den Haushalten folgende Fragen gestellt:[55]

" - Ist eine Haltestelle für öffentliche Verkehrsmittel in der Nähe Ihrer Wohnung?

- Sind Einkaufsmöglichkeiten für den täglichen Bedarf in der Nähe Ihrer Wohnung?

- Hat die Wohnung eine günstige Lage

  a) zu kulturellen Einrichtungen?

  b) zu sportlichen Einrichtungen?

- Haben Sie eine ruhige Wohnlage?

52 Auswertung der 1%-Wohnungsstichprobe 1972, Bd. I, S. 13, Bd. II, S. 9 (Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau)

53 Es handelt sich um folgende Baugebietsarten: Kleinsiedlungsgebiet (WS), Reines Wohngebiet (WR), Allgemeines Wohngebiet (WA), Mischgebiet (MI), Dorfgebiet (MD), Kerngebiet (MK), Gewerbegebiet (GE), Industriegebiet (GI) und Wochenendhausgebiet (SW). Die Sondergebiete (SO) wurden je nach Art den Gebieten WA, MK oder GI zugeordnet.

54 Auswertung der 1%-Wohnungsstichprobe 1972, Bd. I, S. 156

55 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, 1%-Wohnungsstichprobe 1972, Heft 6, S. 10

- Fühlen Sie sich in Ihrer Wohnung durch Lärmbelästigungen beeinträchtigt?

- Fühlen Sie sich in Ihrer Wohnung durch Geruchsbelästigungen beeinträchtigt?

- Sind Grünflächen oder Grünanlagen von Ihrer Wohnung aus leicht erreichbar?

- Sind genügend Spielmöglichkeiten für Ihre Kinder (auf dem Grundstück in der näheren Umgebung) vorhanden?

Außerdem wurden die Abstellmöglichkeiten für PKW's untersucht.

Da die Fragen im wesentlichen auf die Entfernung der Versorgungseinrichtungen von der Wohnung abgestellt bzw. zu allgemein formuliert sind, lassen die Ergebnisse Aussagen zu der Qualität der einzelnen Einrichtung und damit zur Wohnqualität insgesamt nicht zu. Trotzdem ist es mit dieser Erhebung erstmals gelungen, einen nach Problembereichen differenzierten Eindruck nach der subjektiven Meinung der Haushalte zu erhalten.

Um die Ergebnisse dieser ersten Analyse zu verbessern, wurden bei der nächsten 1%-Wohnungsstichprobe 1978 veränderte und ergänzende Fragen gestellt. "Es ging dabei insbesondere um die Beurteilung der Versorgung mit Läden (Einkaufsmöglichkeiten), Ärzten, Grün- und Freiflächen, Kinderspielplätzen, Kindergärten, Grundschulen durch die Haushalte, die Entfernung (in Gehminuten) zum nächstgelegenen Kinderspielplatz u. dgl., die Erreichbarkeit und Frequenz der öffentlichen Verkehrsmittel, die Belastung durch Autoverkehr, Lärm etc. und deren Intensität, die Beurteilung der Belä-

stung durch Umwelteinflüsse (z.B. Luftverschmutzung) sowie die Verkehrssicherheit für Kinder und ältere Menschen."[56]

Bei allen diesen Merkmalen wurde im Rahmen der Erhebung bewußt nach dem subjektiven Urteil der Haushalte gefragt. Bezugsgröße für die Darstellung der Ergebnisse waren demnach folgerichtig die Haushalte und nicht die Wohnungen. Sobald sich aber Auswertungen auf die Haushalte beziehen, sind Fragen der Wohnungsversorgung angesprochen, auf die in den Abschnitten 1.4 und 1.5 noch näher eingegangen wird. Deshalb werden die Ergebnisse der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 hinsichtlich der "Lage" auch dort dargestellt.

Bei der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 wurde erstmals auch die Zahl der Wohnungen mit Balkon oder Loggia ermittelt. Von rd. 23,7 Mio Wohneinheiten (ohne Freizeitwohneinheiten) waren rd. 6,3 Mio Wohnungen (= 26,6%) mit Balkonen bzw. Loggien bis zu 6 m^2 und rd. 4,2 Mio Wohnungen (= 17,7%) mit solchen mit 6 m^2 und mehr ausgestattet.[57]

Anhand dieser Ergebnisse können durch Analogieschlüsse gewisse Aussagen zur Qualität des Wohnungsbestandes nach der "Lage" getroffen werden. Ein objektives Urteil zur Qualität des Wohnungsbestandes nach der "Lage" ist aus den vorgenannten Gründen aber nicht möglich.

1.3.3.2 Die Wohnungsqualität nach dem Alter

Bei allen amtlichen Erhebungen wurde auch immer das Baujahr berücksichtigt. Als Baujahr des Gebäudes und damit auch der Wohnungen gilt das Jahr der Bezugsfertigstellung. Lediglich

56 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 6, S. 5
57 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 3, S. 46 f.

bei durch Kriegsschäden total zerstörten Gebäuden ist als Baujahr das Jahr des Wiederaufbaus angegeben worden.[58]

In den folgenden beiden Tabellen sind die Ergebnisse der Totalerhebungen 1961 und 1968 und der Stichprobenerhebungen 1972 und 1978 dargestellt.

58 Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 3, S. 7

Tab. 12: Wohnungen nach Baualter
- Ergebnisse der Gebäudezählung 1961 und der Gebäude- und Wohnungszählung 1968 -

errichtet von ... bis ...	1961[59]			1968[60]		
	in 1.000	%	% kumuliert	in 1.000	%	% kumuliert
bis 1918	6.714,5	41,6	41,6	6.265,6	31,9	31,9
1919-1948	3.486,9	21,6	63,2	3.338,7	17,0	48,9
von 1948	5.945,1	36,8	100,0	10.035,9	51,1	100,0
	16.146,5	100,0		19.640,2	100,0	

59 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Gebäudezählung vom 6. Juni 1961, Heft 1, S. 20
60 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Oktober 1968, Heft 4, S. 8

Tab. 13: Wohnungen nach Baualter

- Ergebnisse der 1%-Wohnungsstichproben von 1972 und 1978 -

errichtet von ... bis ...	1972[61]			1978[62]		
	in 1.000	%	% kumuliert	in 1.000	%	% kumuliert
bis 1918	5.948,0	28,4	28,4	5.536,5	23,3	23,3
1919-1948	3.406,0	16,2	44,6	3.488,8	14,8	38,1
1949-1964	8.063,0	38,5	83,1	8.139,3	34,2	72,3
von 1965	3.548,0	16,9	100,0	6.606,7	27,7	100,0
	20.965,0	100,0		23.771,3	100,0	

61 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, 1%-Wohnungsstichprobe 1972, Heft 2, S. 18
62 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 2, S. 16

Wegen des inhaltlichen Unterschiedes des bei den einzelnen Erhebungen verwendeten Wohnungsbegriffes sind die dargestellten Zahlen nicht unbedingt miteinander vergleichbar. Trotzdem lassen sie erkennen, daß der Wohnungsbestand mit Baujahren bis 1948 nicht nur zwangsläufig relativ, sondern auch absolut abgenommen hat, was aus folgenden Zahlen deutlich wird.

Tab. 14: Bestand der bis 1948 errichteten Wohnungen

Erhebungsjahr	Bis 1948 errichtete Wohnungen in 1.000	Relativer Anteil am Bestand
1961	10.201,4	63,2
1968	9.604,3	48,9
1972	9.354,0	44,6
1978	9.025,3	38,1

Die Ergebnisse der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 machen aber auch deutlich, daß in den Jahren 1949 bis 1964, den starken Aufbaujahren nach dem 2. Weltkrieg, rd. 8,1 Mio Wohnungen, das sind 34,2% des Bestandes per 1978 errichtet wurden. Diese Gruppe macht zusammen mit den bis 1948 errichteten Wohnungen 72,3% des Bestandes im Jahre 1978 aus. Mit Sicherheit hat die Zahl dieser älteren Wohnungen seit 1978 absolut weiter abgenommen. Präzise Aussagen sind jedoch nicht möglich, da entsprechende amtliche Daten nicht vorliegen.

Vom Alter allein kann, wie bereits festgestellt, die Qualität einer Wohnung nicht bestimmt werden. Angesichts des hohen Anteils der älteren Wohnungen am Wohnungsbestand ist die Wahrscheinlichkeit jedoch groß, daß die Bausubstanz

teilweise ersatz-bzw. instandsetzungsbedürftig ist und die Ausstattung dieser Wohnungen nicht unbedingt dem heutigen Wohnstandard entspricht.

1.3.3.3 Die Wohnungsqualität nach dem baulichen Zustand

Den baulichen Erhaltungszustand eines Gebäudes bzw. einer Wohnung zu bewerten, ist besonders schwierig, aber nicht unmöglich. Es gibt eine Reihe von Indikatoren, die frei von subjektivem Empfinden durchaus geeignet erscheinen, qualitative Aussagen zum baulichen Zustand zu machen. Dabei kommt es darauf an, die wesentlichen Indikatoren auszuwählen und sinnvoll miteinander zu kombinieren.

Bei der Gebäudezählung vom 6. Juni 1961 wurden zur Beurteilung der Bausubstanz die Merkmale "Bauart" und "Bedachung" mit entsprechenden Untergliederungen ausgewählt. Durch Kombination mit anderen Merkmalen wurden dann 8 qualitätsbezogene Gebäudetypen definiert, um auf diese Weise gewisse qualitative Abstufungen im Gebäude- und Wohnungsbestand aufzuzeigen. Keinesfalls sollte mit dieser Gebäudetypisierung ein allgemein anzustrebender "Normtyp" aufgezeigt werden.[63]

In den weiteren amtlichen Veröffentlichungen wurde diese Darstellweise nicht weiter fortgeführt.

Allerdings wurde bei der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 wieder ein Merkmal, das den baulichen Zustand mitbeschreibt, nämlich die Art der Fensterverglasung, ausgewertet. Von rd. 23,7 Mio Wohneinheiten (ohne Freizeitwohneinheiten) waren

63 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Gebäudezählung vom 6. Juni 1961, Vorbericht 2, S. 3 ff.

rd. 10,1 Mio (= 42,6%) mit Doppel-, Verbundfenstern oder isolierverglasten Fenstern ausgestattet.[64]

Insgesamt bleibt festzustellen, daß kaum Daten zur Beurteilung der Qualität der Bausubstanz vorliegen und somit entsprechende qualitative Aussagen nicht möglich sind.

1.3.3.4 Die Wohnungsqualität nach dem Anschluß an das Versorgungsnetz

Die Anschlüsse an das Versorgungsnetz und die Art der Beseitigung der Abwässer und Fäkalien sind wesentliche Merkmale zur qualitativen Abgrenzung der Wohnungen.

Schon bei der letzten Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Oktober 1968 ergab sich, daß gut 98% der Wohngebäude mit 99% der Wohnungen verhältnismäßig gut mit Wasser versorgt waren. Lediglich bei knapp 2% der Wohngebäude mit nur 1% der Wohnungen wurde eine mangelhafte Wasserversorgung vorgefunden.[65]

Hinsichtlich der Fäkalien- und Schmutzwasserbeseitigung verfügten rd. 71% der Wohnungen über einen Anschluß an die Kanalisation für Fäkalien und rd. 19% über eine Hauskläranlage. Lediglich bei rd. 10% der Wohnungen wurde eine unzureichende Fäkalien- und Schmutzwasserbeseitigung festgestellt.[66]

---

64 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 3, S. 46 f.

65 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Oktober 1968, Heft 4, S. 16 f. und S. 48

66 Ebenda, S. 17 und S. 48

Die Ergebnisse der 1%-Wohnungsstichprobe 1972 zeigen, daß im Vergleich zu der Zählung 1968 die Zahl der Wohngebäude mit guter Wasserversorgung um rd. 1% auf nunmehr 99,2% zugenommen hat. Die Zahl der Wohngebäude mit Kanalanschluß für Fäkalien- und Schmutzwasserbeseitigung stieg um 5,8% auf 89,8%.[67] Daraus kann geschlossen werden, daß sich auch die Daten für die Wohnungen weiter verbessert haben.

Von den bei dieser Erhebung festgestellten 20.965.600 Wohnungen waren folgende Versorgungsanschlüsse (einschließlich der privaten Versorgung) vorhanden:[68]

Tab. 15: Versorgung mit Strom, Wasser und Gas

Versorgungsart	Wohnungen in 1.000	relativer Anteil
Strom	20.908,3	99,7
Wasser	20.806,2	99,2
Gas	8.783,8	41,9

Bei der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 wurden die vorgenannten Merkmale nicht erfragt.[69]

Aus diesen Darstellungen ergibt sich, daß der gesamte Wohnungsbestand bereits 1972 relativ gut mit Anschlüssen an das Versorgungsnetz ausgestattet war. Obwohl neuere Daten nicht vorliegen, kann davon ausgegangen werden, daß sich diese Situation bezogen auf den heutigen Wohnungsbestand nicht verschlechtert hat.

67 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, 1%-Wohnungsstichprobe 1972, Heft 2, S. 17 und S. 35
68 Ebenda, S. 69
69 Vgl. dazu Gebäudebogen und Wohnungsbogen, abgedruckt in: STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 1, S. 15 ff.

1.3.3.5 Die Wohnungsqualität nach den sanitären Verhältnissen

Für die Beurteilung der Qualität der Wohnung ist die amtliche Wohnungsstatistik schon immer ganz besonders von der Ausstattung mit Bad und WC ausgegangen.

Nach den Ergebnissen der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 waren von rd. 23,7 Mio Wohneinheiten (ohne Freizeitwohneinheiten) rd. 21,0 Mio = 88,6% mit Bad ausgestattet. Rd. 21,8 Mio der Wohneinheiten = 92% verfügten über ein WC in der Wohnung. Die Zahl der Wohneinheiten mit Bad und WC betrug rd. 20,3 Mio = 85,7%.[70] Bei der letzten Totalerhebung, der Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Oktober 1968 waren es erst 13,3 Mio Wohneinheiten oder 67,9%.[71]

Weitere präzise Daten liegen nicht vor. Allerdings wurden bei den 1%-Mikrozensus-Ergänzungserhebungen die Merkmale Bad und WC erfaßt. Aufgrund dieser Ergebnisse[72] kann mit Sicherheit davon ausgegangen werden, daß vom heutigen Wohnungsbestand relativ noch mehr Wohneinheiten mit Bad und WC ausgestattet sind, als dies durch die 1%-Wohnungsstichprobe 1978 und die 1%-Mikrozensus-Ergänzungserhebungen 1980 und 1982 dokumentiert wird. Es kann also festgestellt werden, daß die Qualität der Wohnungen hinsichtlich der sanitären Verhältnisse sehr gut ist.

---

70 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 3, S. 40 f.
71 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Oktober 1968, Heft 2, S. 88 f.
72 STATISTISCHES BUNDESAMT, Reihe S. 5, Die Wohnsituation der Haushalte 1982, S. 33

1.3.3.6 Die Wohnungsqualität nach der Art der Beheizung

Neben den Ausstattungsmerkmalen Bad und WC hat die amtliche Statistik auch immer das Merkmal "Art der Beheizung" als besonders bedeutsames Merkmal in die Analyse zur qualitativen Einordnung der Wohnungen einbezogen. Angesichts der allgemeinen Verknappung und Verteuerung herkömmlicher Energiearten sind diese Informationen für die Energiebedarfsplanung besonders wichtig. Durch diese Ergebnisse wird aber auch die Umweltbelastung durch die privaten Haushalte erkennbar, was angesichts des wachsenden Umweltbewußtseins von zunehmender Bedeutung ist.[73]

Die Ergebnisse der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 zeigen, daß rd. 15,1 Mio Wohneinheiten (ohne Freizeitwohneinheiten) = 63,7% mit einer Sammelheizung[74] und rd. 8,6 Mio Wohneinheiten = 36,3% mit Öfen ausgestattet sind.[75]

In der Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Oktober 1968 wurde ermittelt, daß rd. 6,3 Mio Wohneinheiten = 32,1% mit einer Sammelheizung und rd. 13,3 Mio = 67,9% mit Öfen beheizt werden.[76]

Der relative Anteil der Wohnungen, die ihre Wärme über Fern- oder Blockheizungen bezogen, blieb mit jeweils rd. 9,5% zu den Erhebungsstichtagen 1968 und 1978 nahezu unverändert.[77]

---

73 STATISTISCHES BUNDESAMT, Das Wohnen in der Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1981, S. 30

74 Unter diesen Begriff fallen Fern-, Block-, Zentral- oder Etagenheizung. Siehe: STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 3, S. 10

75 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 3, S. 52 f.

76 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Oktober 1968, Heft 2, S. 88 f. und Heft 5, S. 17

77 Quellen: siehe Fußnoten 75 und 76

Die jeweils verwendeten Brennstoffe zum Erhebungszeitpunkt 1978 sind in der folgenden Tabelle[78] dargestellt.

Tab. 16: Verwendete Brennstoffarten bei Wohneinheiten in Gebäuden (ohne Freizeitwohneinheiten) bei bestimmten Beheizungsarten nach der Erhebung 1978

Brennstoffart	Zentral- und Etagenheizung		Ofenheizung		
	in 1.000	in %	in 1.000	in %	
Kohle, Holz u.ä.	727,7	5,3	2.674,9	31,0	
Öl	9.083,5	66,6	2.433,6	28,2	
Gas	2.980,0	21,8	1.030,3	12,0	54,1
Strom	239,2	1,8	1.196,7	13,9	
mehrere Brennstoffe			604,5	7,0	
ohne Angaben	611,9	4,5	681,1	7,9	
Insgesamt	13.642,3	100,0	8.621,1	100,0	

Nach den veröffentlichten Ergebnissen der Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Oktober 1968 wurden die Brennstoffarten nur bei den Ofenheizungen und das in zusammengefaßter Form dargestellt. Von den zu diesem Erhebungsstichtag mit Ofenheizung ausgestatteten rd. 13,3 Mio Wohnungen wurden rd. 9,2 Mio = 69,2% mit Kohle, Koks, Holz u.ä. und rd. 4,1 Mio = 30,8% mit Öl, Gas oder Strom beheizt.[79] Schon aus diesen wenigen Zahlen wird deutlich, daß sich bei den Ofenheizungen von 1968 bis 1978 hinsichtlich der verwendeten Brennstoffe eine deutliche Veränderung ergeben hat. Kohle, Koks, Holz und ähnliche herkömmliche Brennstoffe wurden we-

78 Entwickelt aus den Zahlen des STATISTISCHEN BUNDESAMTES, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 3, S. 52 f.
79 Siehe Fußnote zu 76

sentlich weniger verwendet. Dagegen nahm die Verwendung von Öl, Gas und Strom deutlich zu.

Nach den Ergebnissen der 1%-Mikrozensus-Ergänzungserhebungen 1980 und 1982 hat die Verwendung des Brennstoffes Öl weiter abgenommen. Davon profitiert hat der Brennstoff Gas und in geringerem Umfang der Strom.[80]

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Qualität der Wohnungen nach der Beheizung durchaus mit gut bezeichnet werden kann. Hinsichtlich der verwendeten Brennstoffe, die ja in unterschiedlichem Ausmaß zu Umweltbelastungen führen, sind weitere Veränderungen denkbar und wünschenswert.

1.3.3.7 Die Wohnungsqualität nach der Ausstattung der Küche

Wenn in den amtlichen Statistiken von Küchenausstattung gesprochen wird, dann ist immer die Ausstattung einer Wohnung mit einer Küche oder Kochnische gemeint. Da nach den Ergebnissen der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 aber bereits 98% aller Wohneinheiten über eine Küche oder Kochnische verfügen,[81] ist dieses Merkmal für eine qualitative Differenzierung nicht mehr geeignet.

Sehr viel mehr Aufschlüsse kann die Ausstattung der Küche selbst geben. Hierzu wurden bisher jedoch keine Daten erfaßt und veröffentlicht, so daß Aussagen zur Qualität der Küche und damit zur Qualität eines wesentlichen Bestandteiles der Wohnung nicht möglich sind.

---

80 STATISTISCHES BUNDESAMT, Reihe S. 5, Die Wohnsituation der Haushalte 1982, S. 11

81 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 3, S. 15

1.3.4 Ergebnis

Die in diesem Abschnitt durchgeführte Untersuchung des Wohnungsbestandes hat gezeigt, daß die objektiv feststellbaren Tatsachen zu den einzelnen in dem Abschnitt 1.3.2 dargestellten Merkmalen in sehr unterschiedlichem Umfang erfaßt sind.

Bei dem Merkmal "Lage" handelt es sich überwiegend um subjektive Wertungen der Wohnungsinhaber. Das "Alter" der Wohnungen läßt zur Qualität gewisse Vermutungen, aber keine klaren Aussagen zu. Zum "baulichen Zustand" und zur "Ausstattung der Küche" liegen bisher so gut wie keine Daten vor, so daß diese Merkmale noch nicht zur qualitativen Beurteilung des Wohnungsbestandes herangezogen werden können. Sehr ausführliche und detaillierte Tatbestände wurden zu den Merkmalen "Anschluß an das Versorgungsnetz, Sanitäre Verhältnisse und Art der Beheizung" erfaßt. Da aber der größte Teil des Wohnungsbestandes auf der Basis dieser drei Merkmale gut bis sehr gut ausgestattet ist, können sie letztlich nicht mehr den Zweck der Differenzierung des Wohnungsbestandes nach der Qualität erfüllen.

Ferner ist festzustellen, daß die letzten Daten zu den qualitativen Merkmalen im Rahmen der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 und in bescheidenem Umfang bei den 1%-Mikrozensus-Ergänzungserhebungen 1980 und 1982 erhoben und veröffentlicht wurden und neuere Zahlen nicht vorliegen. Trotzdem erschien es zweckmäßig, die Qualität des Wohnungsbestandes anhand der Zahlen aus 1978 zu beurteilen.

Da es keine Anhaltspunkte dafür gibt, daß sich seit der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 die Wohnungsqualität verschlechtert hat - die Vermutungen sprechen eher für eine Verbesserung, was hinsichtlich der Merkmale Bad, WC, Heizung durch die Ergebnisse der 1%-Mikrozensus-Ergänzungserhebungen bestä-

tigt wird -,[82] können die hierbei gewonnenen Feststellungen zur Qualität der Wohnungen durchaus auf den heutigen Bestand angewendet werden. Sie reichen jedoch wegen der nur teilweise bekannten Tatbestände und damit der nicht ausreichend möglichen, aber notwendigen Kombination von Merkmalen nicht aus, eindeutige und klare Aussagen zur Qualität des Wohnungsbestandes zu treffen.

1.4 Der quantitative Grad der Wohnungsversorgung

1.4.1 Möglichkeiten zur Ermittlung des quantitativen Grades der Wohnungsversorgung

Um den Grad der Wohnungsversorgung festzustellen, ist es notwendig, die Zahl der Wohnungen, die Zahl der Wohnräume bzw. die Wohnfläche zu anderen relevanten Daten in Beziehung zu setzen. Folgende Möglichkeiten sind denkbar:

1.4.1.1 Die Zahl der Wohnungen je km^2-Fläche

In der amtlichen Fortschreibung des Wohnungsbestandes wird u.a. die Kennziffer "Wohnungen je km^2-Fläche" veröffentlicht. Diese Kennziffer gibt Aufschluß über die Wohnungsdichte bzw. Bebauungsdichte.[83]

Da die Dichte der Bebauung in der Bundesrepublik Deutschland von Land zu Land und von Region zu Region sehr unterschiedlich ist, muß zwangsläufig auch die Dichteziffer großen Schwankungen unterliegen. Wegen dieser großen Abwei-

82 STATISTISCHES BUNDESAMT, Reihe S. 5, Die Wohnsituation der Haushalte 1982, S. 11 ff. und Tabellen 3 bis 7
83 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1984, S. 12 f.

chungen ist deshalb diese Kennziffer wenig für Aussagen über den Grad der Wohnungsversorgung geeignet. Sie läßt lediglich grobe strukturelle Erkenntnisse zur Verteilung der Wohnungen unter regionalen Gesichtspunkten zu.

1.4.1.2 Die Zahl der Wohnungen im Vergleich zur Zahl der Haushalte

Der zahlenmäßige Vergleich von Wohnungen und Haushalten wird immer wieder verwendet, wenn Fragen der Wohnungsversorgung angesprochen werden. Als Haushalt gilt dabei jede Personengemeinschaft, die zusammen wohnt und eine gemeinsame Hauswirtschaft führt. "Zum Haushalt können außer verwandten auch familienfremde Personen gehören, z.B. häusliches Dienstpersonal, gewerbliche oder landwirtschaftliche Arbeitskräfte."[84] In Zeiten einer beachtlichen Unterversorgung ist die genannte Kennziffer durchaus geeignet, um das Ausmaß des Wohnungsdefizites aufzuzeigen und Grunddaten für politisch notwendige Entscheidungen zu liefern. In Zeiten mit einer statistisch ausgeglichenen Wohnungsversorgung, d.h. die Zahl der Wohnungen entspricht der Zahl der Haushalte, kann mit dieser Kennziffer die aktuelle Wohnungsversorgung nicht ausreichend analysiert werden, da in Wirklichkeit nicht jeder Haushalt über eine seiner Größe entsprechende Wohnung verfügt, kein Unterschied zwischen großen und kleinen Wohnungen gemacht wird und die sogenannten Zweitwohungen nicht eliminiert sind.[85] Allerdings kann diese Kennziffer zumindest über einen längeren Zeitraum die Entwicklung des Grades der Wohnungsversorgung deutlich machen.

---

84 STATISTISCHES BUNDESAMT, Bevölkerung und Kultur, Reihe 5, Haushalte und Familien, 1969, Wiesbaden 1970, S. 20

85 Gesichertes Wohnen in gesunder Umgebung, Bonn 1980, S. 5

Die für diesen Vergleich notwendigen Zahlen können den amtlichen Statistiken entnommen werden.[86]

1.4.1.3 Gegenüberstellung von Wohnungsgrößen und Haushaltsgrößen

Ein Vergleich dieser Art ist nur unter der normativen Annahme möglich, daß einem 1-Personen-Haushalt eine 1-Raum-Wohnung, einem 2-Personen-Haushalt eine 2-Raum-Wohnung usw. zusteht. Diese Norm stellt eine Mindestversorgung dar. Darüber hinaus steht fest, daß ein 1-Personen-Haushalt sich beispielsweise nicht nur eine 2- oder 3-Raum-Wohnung wünschen kann, sondern sie auch tatsächlich in Anspruch nimmt.

Aus den amtlichen Statistiken können die Wohnungsgrößen und Haushaltsgrößen entnommen und miteinander verglichen werden.[87] Damit ist aber noch keine Aussage darüber möglich, welche Wohnungsgröße der einzelne Haushalt tatsächlich bewohnt. Diese Frage kann nur im Rahmen von allgemeinen Wohnungszählungen bzw. Stichprobenerhebungen beantwortet werden.

---

86 Zahl der Wohnungen: STATISTISCHES BUNDESAMT, Bautätigkeit und Wohnungen, Fachserie 5, Reihe 3, Bestand an Wohnungen. Zahl der Haushalte: STATISTISCHES BUNDESAMT, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 3, Haushalte und Familien

87 Wohnungsgrößen: STATISTISCHES BUNDESAMT, Bautätigkeit und Wohnungen, Fachserie 5, Reihe 3, Bestand an Wohnungen. Haushaltsgrößen: STATISTISCHES BUNDESAMT, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 3, Haushalte und Familien

1.4.1.4 Wohnungen je 1.000 Einwohner

In der amtlichen Statistik wird diese Kennziffer regelmäßig gebildet und veröffentlicht.[88] Durch Umkehrschluß kann aus dieser Kennziffer auch die Kennziffer "Personen je Wohnung" gebildet werden.

Beide Kenziffern machen im Zeitvergleich die Entwicklung der Wohnungsversorgung durchaus deutlich, über den aktuellen Grad der Wohnungsversorgung können sie jedoch keinen ausreichenden Aufschluß geben.

1.4.1.5 Wohnräume je Person

Diese Kennziffer kann aus den in der amtlichen Statistik regelmäßig veröffentlichten Kennziffern "Räume je Wohnung" und "Wohnungen je 1.000 Einwohner" ermittelt werden. Sie macht statistisch viel mehr als die bisher dargestellten Kennziffern die durchschnittliche Versorgung mit Wohnraum deutlich. "Vergleiche haben ergeben, daß der Indikator Wohnräume pro Person zur Messung des Versorgungsniveaus durchaus geeignet ist."[89] Da diese Zahlen nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch im Ausland einigermaßen kontinuierlich verfügbar sind, können anhand dieser Daten auch internationale Vergleiche der Versorgungsgrade durchgeführt werden.

Allerdings kann auch mit dieser Kennziffer letztlich nicht festgestellt werden, ob alle Einwohner auch wirklich so versorgt sind und ob diese Versorgung als ausreichend angesehen werden kann. Das letztere ist eine normative Frage,

88 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Reihe 3, Bestand an Wohnungen

89 Joachim BALDERMANN u.a., Wohnflächennachfrage und Siedlungsentwicklung, Stuttgart 1980, S. 33

die von den subjektiven Wünschen der Einwohner und den gesellschafts- und sozialpolitischen Gegebenheiten abhängig ist.

1.4.1.6 Wohnfläche pro Einwohner

In der amtlichen Statistik werden alle Räume mit einer Größe ab 6 m^2 als Raum erfaßt. Zwischen kleinen und großen Räumen wird nicht unterschieden, sie gehen in der zuvor genannten Kennziffer "Wohnräume je Person" gleichwertig ein. Das kann zu gewissen unpräzisen Ergebnissen führen.

So ist es möglich, daß dem Einwohner A 2 Räume mit insgesamt 20 m^2 und dem Einwohner B 1 Raum mit 30 m^2 zur Verfügung stehen. Unter dem Aspekt der Versorgung mit "Räumen" ist der Einwohner A besser versorgt, unter dem Aspekt der "Wohnfläche" ist der Einwohner B besser versorgt.

Wegen dieser starken Schwankungen in der Raumgröße erscheint es sinnvoll, auch die Kennziffer "Wohnfläche pro Einwohner" zu bilden, weil sie grundsätzlich präzisere statistische Aussagen zur Wohnungsversorgung zuläßt.

Diese Kennziffer wird jedoch in der amtlichen Fortschreibung nicht ermittelt. Sie kann auch nicht aus den vorhandenen Zahlen abgeleitet werden, da die Wohnfläche nicht fortgeschrieben wird. Sie wird nur in den allgemeinen Wohnungszählungen, Stichprobenerhebungen oder anderen empirischen Untersuchungen ermittelt.

Soweit diese Zahlen nicht zur Verfügung stehen, kann der Wohnungsversorgungsgrad auch mit der Kennziffer "Wohnräume pro Person" bestimmt werden, denn nach der Feststellung der Forschungsgemeinschaft Bauen und Wohnen des Städtebaulichen

Institutes der Universität Stuttgart, entspricht die Wohnraumversorgung bis auf geringfügige Abweichungen der Wohnflächenversorgung weitgehend.[90]

1.4.2 Der quantitative Grad der Wohnungsversorgung per 31. Dezember 1986

1.4.2.1 Die Zahl der Wohnungen je km^2-Fläche

Zum 31.12.1986 entfielen nach der amtlichen Fortschreibung in der Bundesrepublik Deutschland auf 1 km^2-Fläche durchschnittlich 110 Wohnungen. Diese Dichteziffer ist länderbezogen sehr unterschiedlich. Die höchsten Ziffern weisen die Stadtstaaten aus (Berlin 2.384, Hamburg 1.079, Bremen 822), die niedrigsten die Flächenstaaten Niedersachsen (66), Bayern (68) und Schleswig-Holstein (76).[91] In der Gliederung nach Raumordnungsregionen und nach siedlungsstrukturellen Kreistypen sind die Unterschiede noch größer.

Die folgende Tabelle zeigt, daß diese Vergleichszahl seit Ende des Zweiten Weltkrieges zwar unterschiedlich, aber ständig angestiegen ist.

---

90 Joachim BALDERMANN u.a., a.a.O., S. 33
91 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1986, S. 9

Tab. 17: Entwicklung der Zahl der Wohnungen je km^2-Fläche

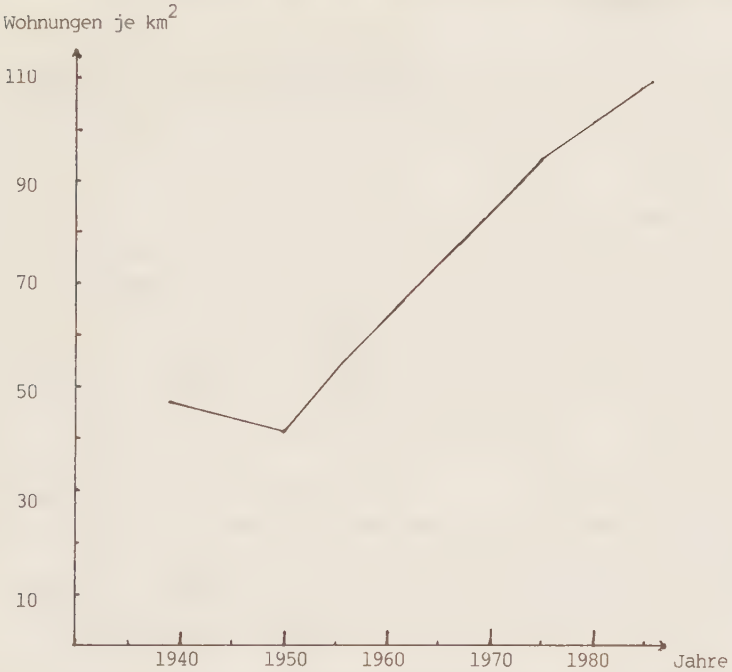
Stichtag	Wohnungen je km^2-Fläche
12.05.1939	47
13.09.1950	41
25.09.1956	55
06.06.1061	66
31.12.1967	78
31.12.1970	84
31.12.1975	95
31.12.1980	102
31.12.1985	109
31.12.1986	110

Quellen: 1939 + 1956[92], 1950 + 1967[93], 1961 + 1970[94], 1975[95], 1980[96], 1985[97], 1986[98].

Aus der graphischen Darstellung wird dies noch deutlicher.

92 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Bestand an Wohnungen, 31.12.1971, S. 7
93 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31.12.1976, S. 8
94 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Bestand an Wohnungen, 31.12.1973, S. 8
95 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Bestand an Wohnungen, 31.12.1975, S. 5
96 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1980, S. 9
97 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1985, S. 9
98 Siehe Fußnote 91

Abb. 2: Entwicklung der Zahl der Wohnungen je km^2-Fläche



Der Zeitvergleich dieser Kennziffer macht in jedem Fall deutlich, daß sich die Wohnungsversorgung bezogen auf die km^2-Fläche im Durchschnitt von 1950 bis 1986 permanent verbessert und somit die Wohnungsdichte bzw. Bebauungsdichte ständig zugenommen hat.

1.4.2.2 Die Zahl der Wohnungen im Vergleich zur Zahl der Haushalte

Nach der amtlichen Fortschreibung wurde die Zahl der Wohnungen am 31.12.1986 in der Bundesrepublik Deutschland mit 27.319.400 angegeben.[99]

Die Zahl der Haushalte wurde zuletzt im Rahmen des Mikrozensus 1982 festgestellt. Angesichts der damals geplanten und dann auf den 25. Mai 1987 verschobenen Volkszählung wurden keine weiteren Zahlen ermittelt. Ein Vergleich ist somit nur bis zum Jahre 1982 möglich. Nach dem Mikrozensus im April 1982 wurden in der Bundesrepublik Deutschland 25.336.000 Haushalte gezählt.[100]

In der folgenden Tabelle werden die Zahl der Wohnungen und die Zahl der Haushalte in bestimmten Jahren miteinander verglichen. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß die Erhebungsstichtage teilweise um mehrere Monate voneinander abweichen, was für diesen Vergleich aber unbedeutend ist.

---

99 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1986, S. 4

100 STATISTISCHES BUNDESAMT, Reihe 3, Haushalte und Familien 1982, S. 118

Tab. 18: Zahl der Wohnungen und Zahl der Haushalte

Stichtag	Wohnungen in 1.000	Stichtag	Haushalte[101] in 1.000	Faktor
17.05.39	11.597	17.05.39	20.335	0,57
13.09.50	10.083	13.09.50	16.650	0,61
25.09.56	13.484	25.09.56	17.577	0,77
31.12.61	16.816	06.06.61	19.460	0,86
31.12.67	19.383	April 67	21.670	0,89
25.10.68	19.640	April 68	22.021	0,89
31.12.70	20.807	27.05.70	21.991	0,95
31.12.75	23.621	Mai 75	23.722	1,00
31.12.80	25.406	April 80	24.811	1,02
31.12.82	26.076	April 82	25.336	1,03
31.12.85	27.081	-	-	-
31.12.86	27.319	-	-	-

Quellen für Wohnungen in 1.000: 1939[102], 1950[103], 1956[104], 1961[105], 1967, 1970 + 1975[106], 1968[107], 1980, 1982 + 1985[108], 1986[109].

101 STATISTISCHES BUNDESAMT, Reihe 3, Haushalte und Familien 1982, S. 118
102 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Bestand an Wohnungen, 31.12.1968 und 31.12.1969, S. 4
103 STATISTISCHES BUNDESAMT, Statistisches Jahrbuch 1953, S. 298
104 STATISTISCHES BUNDESAMT, Statistisches Jahrbuch 1958, S. 233
105 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Bestand an Wohnungen, 31.12.1961, S. 4
106 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31.12.1977, S. 6
107 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1983, S. 7
108 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1985, S. 6
109 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1986, S. 4

Aus diesem Zahlenvergleich wird ersichtlich, daß bereits Ende 1975 die Zahl der Wohnungen in etwa der Zahl der Haushalte entsprach und somit rein statistisch ein ausgeglichener Wohnungsversorgungsgrad gegeben war.[110] Daraus darf jedoch nicht geschlossen werden, daß jeder Haushalt ausreichend mit Wohnraum versorgt ist.[111] Dazu bedarf es weiterer Untersuchungen.

1.4.2.3 Gegenüberstellung von Wohnungsgrößen und Haushaltsgrößen

In der folgenden Tabelle wird dargestellt, wie sich der Wohnungsbestand per 31.12.1986 auf die einzelnen Wohnungsgrößen verteilt.

---

110 Reinhold KOCH, Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland im regionalen Vergleich, in: Wohnungspolitik und regionale Siedlungsentwicklung, Hannover 1982, S. 207. Vgl. auch: Helmut GEIGER, Die zukünftigen Aufgaben einer sozialorientierten Wohnungsbaupolitik, in: Sparkasse Heft 5/1974, S. 125 und Dieter HAACK, Neue Ansätze der Wohnungspolitik, in: Sparkasse 1/1979, S. 6 und Jürgen H.B. HEUER, Perspektiven der Wohnungspolitik, in: Sparkasse 9/1979, S. 307 und Herbert GROHMANN, Der Streit um den Wohnungsmarkt, in: Sparkasse 1/1982, S. 5 und Hubert HEY, Haus- und Grundbesitz im Wandel der Jahrzehnte, in: Sparkasse 11/1985, S. 440 und Otto Graf LAMBSDORFF, Wohnungspolitik braucht endlich Umkehr, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 12/1981, S. 798

111 Wolfgang GLATZER, Ziele, Standards und soziale Indikatoren für die Wohnungsversorgung, in: Wolfgang ZAPF (Hrsg.), Lebensbedingungen in der Bundesrepublik, Frankfurt/Main 1977, S. 615 und Dieter HAACK, Neue Ansätze in der Wohnungsbaupolitik, a.a.O., S. 6

Tab. 19: Die Größe der Wohnungen nach Räumen per 31.12.1986[112]

Wohnungen mit .... Räumen	Wohnungen in 1.000	Anteil am Wohnungsbestand	
		in %	% kumuliert
1	646,3	2,4	2,4
2	2.255,4	8,3	10,7
3	6.340,2	23,2	33,9
4	8.092,7	29,6	63,5
5	4.973,8	18,2	81,7
6 und mehr	5.011,0	18,3	100,0
Insgesamt	27.319,4	100,0	-

Ein Vergleich dieser Zahlen mit den Haushaltsgrößen ist nicht möglich, da für diese Haushalte keine Zahlen aus 1986 vorliegen. Es muß deshalb auf die zuletzt veröffentlichten Daten aus 1982 zurückgegriffen werden. Dieser Vergleich stellt sich zahlenmäßig wie folgt dar:

112 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1986, S. 7

Tab. 20: Wohnungen nach ihrer Größe per 31.12.1982[113]

Wohnungen mit ... Räumen	Wohnungen in 1.000
1	590
2	2.155
3	6.103
4	7.822
5	4.714
6 und mehr	4.692
Insgesamt	26.076

Tab. 21: Haushalte nach ihrer Größe per April 1982[114]

Haushalte in 1.000	Wohnungen mit ... Personen
7.926	1
7.283	2
4.474	3
3.636	4
2.017	5 und mehr
-	-
25.336	Insgesamt

113 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1982, S. 7

114 STATISTISCHES BUNDESAMT, Statistisches Jahrbuch 1986, S. 66

Tab. 22: Anteil der Wohnungsgrößen am Gesamtbestand per 31.12.1982[115]

Wohnungen mit ... Räumen	Anteil in %	Anteil in % kumuliert
1	2,3	2,3
2	8,3	10,6
3	23,4	34,0
4	30,0	64,0
5	18,0	82,0
6 und mehr	18,0	100,0
Insgesamt	100,0	-

Tab. 23: Anteil der Haushaltsgrößen an der Gesamtzahl der Haushalte im April 1982[116]

Anteil in % kumuliert	Anteil in %	Haushalte mit ... Personen
31,3	31,3	1
60,0	28,7	2
77,6	17,6	3
92,0	14,4	4
100,0	8,0	5 und mehr
-	-	-
-	100,0	Insgesamt

Die Gegenüberstellung der Wohnungsgrößen und Haushaltsgrößen zeigt, daß die zueinander passenden Größen nicht übereinstimmen. Die Forderung, jeden 1-Personen-Haushalt mit einer 1-Raum-Wohnung, jeden 2-Personen-Haushalt mit einer 2-Raum-Wohnung usw. zu versorgen, kann höchstens als Minimalforderung angesehen werden, die tatsächlich jedoch mehr als erfüllt ist. 66% der Wohnungen haben 4 und mehr Räume, dagegen haben nur 22,4% der Haushalte eine Größe von 4 und mehr Personen. Dieses ist jedoch nur eine stichtagsbezogene Betrachtung. Im Laufe der Zeit haben sich die Größenstrukturen ständig verändert, was aus den beiden folgenden Tabellen deutlich wird.

115 Siehe Fußnote 113
116 Siehe Fußnote 114

Tab. 24: Wohnungen nach ihrer Raumgröße von 1950 bis 1986[117]

Jahr	Insgesamt	davon mit ... Räumen					
		1	2	3	4	5	6 u. mehr
	1.000	%					
13.09.50	10.083	0,9	13,2	28,6	25,9	14,6	16,5
25.10.68	19.640	1,3	8,9	26,6	31,8	16,0	15,4
31.12.70	20.807	1,6	8,7	25,9	31,7	16,5	15,6
31.12.74	23.212	2,1	8,5	24,7	31,3	17,2	16,2
31.12.78	24.708	2,2	8,4	24,0	30,6	17,7	17,1
31.12.80	25.406	2,2	8,3	23,6	30,3	17,9	17,6
31.12.82	26.076	2,3	8,3	23,4	30,0	18,0	18,0
31.12.85	27.081	2,3	8,3	23,3	29,7	18,2	18,2
31.12.86	27.319	2,4	8,3	23,2	29,6	18,2	18,3

117 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1983, S. 3 und 31. Dezember 1985, S. 7 und 31. Dezember 1986, S. 7

Tab. 25: Haushalte nach der Haushaltsgröße von 1950 bis 1982[118]

Jahr	Insgesamt	davon mit ... Personen				
		1	2	3	4	5 und mehr
	1.000	%				
1950	16.650	19,4	25,3	23,0	16,2	16,1
1961	19.640	20,6	26,5	22,6	16,0	14,3
1970	21.990	25,1	27,1	19,6	15,3	12,9
1972	22.994	26,2	27,9	18,9	15,0	12,0
1978	24.221	29,3	28,5	18,0	14,7	9,5
1982	25.336	31,3	28,7	17,6	14,4	8,0

118 BUNDESINSTITUT FÜR BEVÖLKERUNGSFORSCHUNG, Die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1974, S. 43 (Daten für 1950 bis 1972); STATISTISCHES BUNDESAMT, Reihe 3, Haushalte und Familien, S. 118 (Daten für 1978 und 1982)

Bei den 1-Raum-Wohnungen ist seit 1950 eine stetige Zunahme zu verzeichnen; ihr Anteil stieg von 0,9% auf 2,4%. Der Anteil der 2-Raum-Wohnungen nahm von 13,2% auf 8,3% ab und ist seit 1980 konstant. Auch der Anteil der 3-Raum-Wohnungen ist rückläufig. Der Anteil der 4-Raum-Wohnungen nahm bis 1968 zu; seitdem wird auch er ständig geringer. Eine ständige deutliche Zunahme ist bis 1985 bei den Wohnungen mit 5 und mehr Räumen festzustellen.

Bei den Haushalten sind die 1-Personen-Haushalte kräftig gestiegen. Ihr Anteil wuchs von 19,4% auf 31,3%. Ebenfalls nahmen die 2-Personen-Haushalte zu. Zusammen machen diese beiden Haushaltsgruppen 60% aller Haushalte aus. Der jeweilige Anteil der Haushaltsgrößen ab 3 Personen nimmt ständig ab, wobei die Abnahme bei den Haushalten mit 5 Personen und mehr am deutlichsten ist.

Während die großen Wohnungsgrößen relativ zunehmen, nehmen die großen Haushalte permant ab. Dieses ist ein Indiz dafür, daß ein Wunsch nach immer größeren Wohnungen besteht und im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten auch vollzogen wird.

Aus den vorhergehenden Zahlenvergleichen werden zwar gewisse Tendenzen deutlich, sie können aber nicht die Frage nach der Versorgung der einzelnen Haushalte mit Wohnungen beantworten, da sie nicht sagen, welcher Haushalt welche Wohnung belegt. Dieses wurde zuletzt bei der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 ermittelt. Einzelheiten läßt die folgende Tabelle[119] erkennen, die aus den veröffentlichten Ergebnissen ermittelt wurde.

---

119 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 5, S. 22 f.

Tab. 26: Gliederung der einzelnen Haushaltsgruppen nach den ihnen zur Verfügung stehenden Wohnungsgrößen

Haushalte[120] mit ... Personen	Anteil der bewohnten Wohnungen mit					
	1 Raum	2 Räumen	3 Räumen	4 Räumen	5 Räumen	6 und mehr Räumen
1	7,8	19,0	34,7	24,4	8,7	5,4
2	1,2	3,5	25,1	37,1	18,4	14,1
3	0,7*	1,3*	8,9	39,0	25,0	24,5
4	0,8*	0,6*	4,4	26,0	29,5	38,7
5 und mehr	0,6*	0,4*	2,6	13,3	23,6	59,5

* Angaben unter Vorbehalt wegen statistisch größerer Fehlerquote

120 Haushalte ohne Untermieterhaushalte

Die in die Tabelle eingezogene Treppenlinie trennt die Haushalte mit einer Person je Wohnraum oder weniger von denen mit mehr als 1 Person je Wohnraum. Alle Haushalte, die über der Treppenlinie liegen, sind von der Wohnungsgröße her ausreichend oder besser versorgt. Die unter der Treppenlinie liegenden Haushalte sind unterversorgt. Da es sich hier um Zahlen aus 1978 handelt, kann erwartet werden, daß sich die aktuelle Situation der Wohnungsversorgung noch etwas besser darstellt.

Die Tabelle macht aber auch deutlich, daß der Wunsch nach größeren Wohnungen nicht nur vorhanden, sondern auch in beachtlichem Umfange realisiert ist.

1.4.2.4 Wohnungen je 1.000 Einwohner

Nach der amtlichen Fortschreibung betrug die Zahl der Wohnungen je 1.000 Einwohner am 31. Dezember 1986 in der Bundesrepublik Deutschland 447.[121] Das heißt, daß auf jede Wohnung 2,2 Personen entfielen.

Die folgende Tabelle macht die bisherige Entwicklung deutlich.

121 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1986, S. 12

Tab. 27: Entwicklung der Wohnungen je 1.000 Einwohner und der Personen je Wohnung

Jahr	Wohnungen je 1.000 Einwohner	Personen je Wohnung
13.09.50	202	5,0
25.09.56	258	3,9
06.06.61	292	3,4
31.12.65	317	3,2
31.12.70	341	2,9
31.12.75	383	2,6
31.12.76	390	2,6
31.12.77	397	2,5
31.12.78	403	2,5
31.12.79	408	2,5
31.12.80	412	2,4
31.12.81	417	2,4
31.12.82	424	2,4
31.12.83	431	2,3
31.12.84	439	2,3
31.12.85	444	2,3
31.12.86	447	2,2

Quellen: 1950, 1975, 1980 + 1985[122], 1956[123], 1961 + 1977[124], 1965[125], 1970, 1976, 1978, 1982 + 1984[126], 1979[127], 1981[128], 1984[129], 1986[130]

122 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1985, S. 12
123 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Bestand an Wohnungen, 31.12.1963, S. 4
124 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31.12.1977, S. 8
125 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Bestand an Wohnungen, 31.12.1965, S. 4
126 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1983, S. 9

Diese Zahlenreihen belegen zwar, daß die Wohnungsversorgung seit 1950 ständig besser geworden ist; sie sind jedoch nicht geeignet, Aussagen über die aktuelle Versorgung zu machen.

1.4.2.5 Wohnräume je Person

Ende 1986 hatte in der Bundesrepublik Deutschland jede Wohnung durchschnittlich 4,24 Räume. Auf 1.000 Einwohner entfielen zum gleichen Zeitpunkt 447 Wohnungen.[131] Das bedeutet, daß im Durchschnitt jede Person 1,90 Räume zur Verfügung hatte.

Die folgende Tabelle zeigt die bisherige Entwicklung.

---

127 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1979, S. 9
128 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1981, S. 9
129 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1984, S. 13
130 Siehe Fußnote 121
131 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1986, S. 9

Tab. 28: Entwicklung der Wohnräume je Person

Jahr	Räume je Wohnung	Wohnungen je 1.000 Einwohner[132]	Wohnräume je Person
13.09.50	4,07	202	0,82
25.10.68	4,12	340[133]	1,40[134]
31.12.70	4,14	341	1,41
31.12.75	4,17	383	1,60
31.12.80	4,22	412	1,74
31.12.81	4,22	417	1,76
31.12.82	4,23	424	1,79
31.12.83	4,23	431	1,82
31.12.84	4,23	439	1,86
31.12.85	4,24	444	1,88
31.12.86	4,24	447	1,90

Quellen für Räume je Wohnung: 1950, 1968, 1980 + 1985[135], 1970, 1982 + 1983[136], 1975 + 1981[137], 1984[138], 1986[139]

Die aus den in der Tabelle dargestellten Zahlenreihen entwickelte Kennziffer "Wohnräume je Person" zeigt deutlich, daß sich die Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland von 1950 bis 1986 im Durchschnitt beachtlich verbessert hat.

---

132 Siehe Tabelle Ziffer 1.4.2.4
133 Ermittelt aus Räume je Person und Räume je Wohnung
134 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Oktober 1968, Heft 3, S. 10
135 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1985, S. 10
136 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1983, S. 7
137 STATISTISCHES BUNDESAMT, Statistisches Jahrbuch 1986, S. 226
138 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1984, S. 7
139 Siehe Fußnote 131

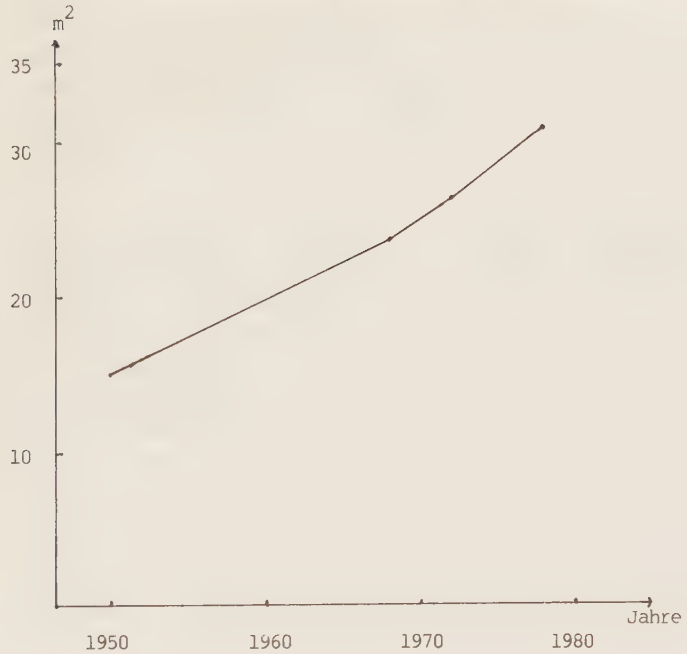
1.4.2.6 Wohnfläche pro Einwohner

Nach den Ergebnissen der Wohnungs- und Gebäudezählung vom 13.9.1950 betrug die Wohnfläche pro Person rd. 15 m^2.[140] Bei späteren Erhebungen stellte sich die Wohnfläche pro Person wie folgt dar:

- Wohnungs- und Gebäudezählung vom 25.10.1968[141] 23,8 m^2
- 1%-Wohnungsstichprobe 1972[142] 26,4 m^2
- 1%-Wohnungsstichprobe 1978[143] 31,1 m^2

140 Joachim BALDERMANN u.a., a.a.O., S. 33
141 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie E, Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Oktober 1968, Heft 5, S. 10
142 STATISTISCHES BUNDESAMT, 1%-Wohnungsstichprobe 1972, Heft 4, S. 16
143 STATISTISCHES BUNDESAMT, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 2, S. 31

Abb. 3: Entwicklung der Wohnfläche pro Einwohner



Die Grafik macht deutlich, daß die Wohnfläche pro Kopf der Bevölkerung in der Vergangenheit ständig größer geworden ist. So hat sich die Wohnfläche je Einwohner von ca. 15 m^2 im Jahr 1950 auf ca. 31 m^2 im Jahr 1978 mehr als verdoppelt, "was einer mittleren jährlichen Zuwachsrate von 2,6% entspricht."[144]

144 Joachim BALDERMANN u.a., a.a.O., S. 100; vgl. auch HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 122

1.4.3 Ergebnis

Alle Kennziffern, die zur Beurteilung des Grades der quantitativen Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland herangezogen werden, zeigen, daß sich die Wohnungsversorgung seit Ende des 2. Weltkrieges im Durchschnitt ständig verbessert hat.

So nahm die Bebauungsdichte permanent zu. Die Zahl der Wohnungen überschritt 1975/76 die Zahl der Haushalte. In der Struktur des Wohnungsbestandes gab es deutliche Veränderungen. Aus der Gegenüberstellung von Wohnungsgrößen und Haushaltsgrößen ist zu erkennen, daß erstens hinsichtlich der Größenstrukturen erhebliche Disparitäten bestehen, zweitens von der Größe der Wohnungen her die meisten Haushalte gut versorgt und nur relativ wenige unterversorgt sind. Die beachtliche Verbesserung der Wohnraumversorgung wird besonders deutlich durch die Kennziffern

- Wohnungen je 1.000 Einwohner,
- Personen je Wohnung,
- Wohnräume je Person und
- Wohnfläche pro Einwohner.

Diese national positiven Ergebnisse und die im europäischen Vergleich sich ergebende "fast durchweg recht gute Wohnungsversorgung"[145] dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich bei allen Daten um Durchschnittswerte handelt, die die am Markt wachsenden Probleme von Sondergruppen überdecken und nicht deutlich genug werden lassen.

---

145 GEWOS-Schriftenreihe, Neue Folge 42, Wohnversorgung in Europa, Hamburg 1983, S. 15

1.5 Der qualitative Grad der Wohnungsversorgung

1.5.1 Möglichkeiten der Ermittlung

Bei der Beurteilung der Qualität des Wohnungsbestandes in Abschnitt 1.3 wurde bereits festgestellt, daß es für die qualitative Einordnung von Wohnungen viele Kriterien gibt, deren Wertung letztlich von den subjektiven Empfindungen, Meinungen und Ansichten der Wohnungsinhaber abhängig ist. Da die subjektiven Ansichten sich laufend ändern können und auch die objektiv feststellbaren Merkmale einem Wertewandel unterliegen, ist es schwierig,[146] die Qualität des Wohnungsbestandes und damit den qualitativen Versorgungsgrad objektiv festzustellen.

Die subjektiven Ansichten und Meinungen der Haushalte zu den einzelnen Qualitätsmerkmalen können nur stichtagsbezogen bei Wohnungszählungen oder Stichprobenerhebungen von den einzelnen Haushalten erfragt werden. Dieses geschah für eine Reihe von Einzelmerkmalen bezüglich des Wohnumfeldes erstmals bei der 1%-Wohnungsstichprobe 1972[147] und in größerem und differenzierterem Umfange bei der 1%-Wohnungsstichprobe 1978. Dagegen wurden objektiv feststellbare Qualitätsmerkmale schon immer, wenn auch in sehr unterschiedlicher Art und Weise, erfaßt und ausgewertet, zuletzt ebenfalls in der Stichprobenerhebung 1978. In der amtlichen Fortschreibung des Wohnungsbestandes werden nur zahlenmäßige Angaben berücksichtigt.

---

146 Wolfgang GLATZER, Ziele, Standards und ..., a.a.O., S. 634 und Peter M. LEIST, Wohnumfeld und Wohnquartier aus der Sicht des Stadtbewohners, Bonn 1982, S. 8 und Renate PETZINGER, Marlo RIEGE, Die neue Wohnungsnot, Hamburg 1981, S. 55

147 Ulrike BUCHER-GORYS, Modernisierung oder Abriß - Alternativen für die zukünftige Wohnungsbestandspolitik, Münster 1978, S. 45 und Ingrid HERLYN, Ulfert HERLYN, Wohnverhältnisse in der BRD, 1. Aufl., Frankfurt/Main 1976, S. 99

Zur Beantwortung der Frage, in welchem Umfange die einzelnen Haushalte zur Zeit qualitativ mit Wohnungen versorgt sind, bietet sich deshalb im Rahmen dieser Arbeit nur die Möglichkeit an, die vorliegenden Ergebnisse entsprechend den in Abschnitt 1.3.2 dargestellten Merkmalsgruppen zu den Haushalten in Beziehung zu setzen.

1.5.2 Die derzeitige Situation

1.5.2.1 Der Qualitätsgrad nach der Wohnlage

Bei der letzten 1%-Wohnungsstichprobe im Frühjahr 1978 war als besonderes Ziel vorgesehen, "tiefer in die ... Umweltverhältnisse des Wohnens einzudringen."[148]

In den folgenden Tabellen sollen die Hauptergebnisse, wie die Haushalte das Wohnumfeld beurteilen, zusammenfassend dargestellt werden.

148 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 6, S. 5

Tab. 29: Versorgung mit Läden, Ärzten, Grün- und Freiflächen nach der Erhebung 1978[149]

Beurteilung durch die Haushalte	Versorgung mit Läden		Ärztliche Versorgung		Versorgung mit Grün- und Freiflächen	
	Haushalte		Haushalte		Haushalte	
	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %
gut	12.254,4	53,4	13.911,9	60,6	15.131,9	65,9
mittelmäßig sollten besser	4.601,3	20,0	3.290,6	14,3	3.348,8	14,6
sein	3.392,4	17,1	3.244,8	14,1	2.583,2	11,3
unzumutbar	692,1	3,0	770,0	3,4	331,4	1,4
keine Meinung	342,4	1,5	610,9	2,7	488,2	2,1
ohne Angaben	1.133,1	5,0	1.127,5	4,9	1.072,2	4,7
Insgesamt	22.955,7	100,0	22.955,7	100,0	22.955,7	100,0

Danach sind rd. 75% aller Haushalte mit der Versorgung mit Läden und der ärztlichen Versorgung zufrieden. Bei den Grün- und Freiflächen sind es sogar rd. 80%.

149 Ebenda, S. 12 f.

Tab. 30: Versorgung mit Kindergärten, Grundschulen, öffentlichen Spielplätzen und Anschluß an das Verkehrsnetz nach der Erhebung 1978[150]

Beurteilung durch die Haushalte	Versorgung mit Kindergärten		Versorgung mit Grundschulen		Versorgung mit öffentl. Spielplätzen		Verkehrs-anbindung	
	Haushalte		Haushalte		Haushalte		Haushalte	
	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %
gut	11.324,4	49,3	12.390,4	54,0	8.543,7	37,2	14.294,8	62,3
mittelmäßig	2.263,2	9,9	2.316,1	10,1	3.190,9	13,9	3.689,8	16,1
sollte besser sein	1.421,3	6,2	1.209,7	5,2	3.414,9	14,9	2.967,0	12,9
unzumutbar	360,6	1,6	340,6	1,5	902,6	3,9	512,9	2,2
keine Meinung	6.064,0	26,4	5.252,8	22,9	5.457,2	23,8	530,7	2,3
ohne Angaben	1.522,2	6,6	1.446,1	6,3	1.446,4	6,3	960,5	4,2
Insgesamt	22.955,7	100,0	22.955,7	100,0	22.955,7	100,0	22.955,7	100,0

150 Ebenda, S. 20, 21 und 29

Bei der Versorgung mit Kindergärten, Grundschulen und öffentlichen Spielplätzen fällt auf, daß zwischen 50% und 65% der Haushalte die Situation als ausreichend betrachten. Rund 25% der Haushalte äußern sich dazu jedoch nicht. Das wird im wesentlichen daran liegen, daß diese Haushalte keine Kinder haben und deshalb an diesen Einrichtungen wenig interessiert sind. Mit der Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz sind rund 78% zufrieden.

Tab. 31: Beeinträchtigungen durch Straßen- und Eisenbahnlärm nach der Erhebung 1978[151]

Beurteilung durch die Haushalte	Straßenlärm Haushalte		Eisenbahnlärm Haushalte	
	in 1.000	in %	in 1.000	in %
dauernd stark	4.740,4	20,7	429,9	1,9
dauernd etwas	2.392,4	10,4	594,2	2,6
gelegentlich etwas	2.437,2	10,6	425,7	1,9
ohne	6.593,6	28,7	17.864,4	77,8
ohne Angabe	6.802,1	29,6	3.641,5	15,8
Insgesamt	22.955,7	100,0	22.955,7	100,0

Die Belästigung durch Eisenbahnlärm ist erheblich geringer als die Belästigung durch Straßenlärm. Dieses ist verständlich, da die Zahl der Straßen um ein Vielfaches größer ist als die der Eisenbahnlinien. Es fällt auf, daß doch fast 30% der Haushalte sich nicht durch Straßenlärm beeinträchtigt fühlen und weitere nahezu 30% dazu keine Angaben machen. Letztere möglicherweise deshalb, weil sie dieses Problem nicht kennen und sich deshalb nicht belästigt fühlen.

151 Ebenda, S. 31

Tab. 32: Beeinträchtigungen durch Fluglärm, Industrielärm, Gerüche und Abgase nach der Erhebung 1978[152]

Beurteilung durch die Haushalte	Fluglärm		Industrie-/ Gewerbelärm		Gerüche, Abgase, Staubentwicklung	
	Haushalte					
	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %
dauernd stark	575,2	2,5	319,3	1,4	1.838,7	8,0
dauernd etwas	415,6	1,8	470,1	2,1	1.678,9	7,3
gelegentlich stark	2.994,3	13,0	462,1	2,0	1.744,1	7,6
ohne	12.987,8	56,6	18.575,4	80,9	12.544,6	54,7
ohne Angabe	5.982,8	26,1	3.128,8	13,6	5.149,4	22,4
Insgesamt	22.955,7	100,0	22.955,7	100,0	22.955,7	100,0

152 Ebenda, S. 34 f.

Die Belästigung durch Fluglärm bzw. durch Industrie- und Gewerbelärm ist relativ gering. Betroffen sind offensichtlich nur die Haushalte, die in der Nähe derartiger Anlagen wohnen. Schon wesentlich stärker fühlen sich die Haushalte durch Gerüche, Abgase und Staubemissionen belästigt.

Wie die Haushalte ihre Wohngegend unter den Aspekten dieser Belästigung beurteilen, zeigt die folgende Übersicht:

Tab. 33: Beurteilung der Wohngegend unter den Aspekten "Lärm, Luftverschmutzung und Verkehrssicherheit für Kinder und Ältere" nach der Erhebung 1978[153]

Beurteilung durch die Haushalte	Lärm		Luftverschmutzung		Verkehrssicherheit für Kinder/Ältere	
	Haushalte					
	in 1.000	in %	in 1.000	in %	in 1.000	in %
gut	9.451,1	41,2	11.548,6	50,3	9.009,0	39,3
mittelmäßig	6.300,4	27,4	5.018,7	21,9	5.413,6	23,6
sollte besser sein	3.193,8	13,9	2.265,8	9,9	5.015,5	21,8
unzumutbar	1.629,5	7,1	941,3	4,1	1.184,9	5,2
keine Meinung	1.112,5	4,9	1.804,0	7,8	1.060,2	4,6
ohne Angaben	1.268,4	5,5	1.377,3	6,0	1.272,5	5,5
Insgesamt	22.955,7	100,0	22.955,7	100,0	22.955,7	100,0

153 Ebenda, S. 38 f.

Diese Daten zeigen, daß doch ein relativ großer Anteil der Haushalte mit der Wohnlage unter dem Aspekt von Lärmbelästigung und Luftverschmutzungen zufrieden sind. Dennoch bleiben nicht zu vernachlässigende Anteile, für die Verbesserungen wünschenswert erscheinen und die die Situation sogar unzumutbar empfinden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß trotz eines relativ hohen Zufriedenheitsgrades mit der Wohnlage bzw. dem Wohnumfeld noch beachtliche Beeinträchtigungen empfunden werden, die es in der Zukunft zu beseitigen gilt.[154]

1.5.2.2 Der Qualitätsgrad nach den anderen qualitativen Merkmalen

Nach den Ergebnissen der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 verteilten sich die 22.955.700 Haushalte nach dem Alter der Gebäude wie folgt:[155]

154 Vgl. auch Franz PESCH/Klaus SELLE (Hrsg.), Wohnungsumfeldverbesserung ein Lesebuch, Dortmund 1981, 2. Aufl., S. 1 und Meinhard MIEGEL, Welche Möglichkeiten und Grenzen bietet das marktwirtschaftliche Prinzip in der Wohnungspolitik in ethischer, sozialer und ökonomischer Hinsicht?, in: Oscar SCHNEIDER, Die soziale Erneuerung in der Wohnungspolitik, München 1982, S. 23 und Jutta KIRCHHOFF u.a., Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes, Bonn 1979, S. 9 und Peter M. LEIST, a.a.O., S. 7 und PETZINGER/RIEGE, a.a.O., S. 55. Ausführliche Darstellungen, insbesondere zur kinderfreundlichen Umwelt, siehe: BUNDESMINISTER FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (Hrsg.), Kinderfreundliche Umwelt, Bonn 1979

155 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 5, S. 30

Tab. 34: Wohnungen nach dem Alter der Gebäude

In ... errichteten Gebäuden	Haushalte		
	in 1.000	in %	in % kumuliert
bis 1918	5.258,4	22,9	22,9
1919 - 1948	3.363,6	14,7	37,6
1949 - 1964	7.916,8	34,5	72,1
1965 - 1971	3.472,0	15,1	87,2
1972 und später	2.884,0	12,5	99,7
in Unterkünften	60,9	0,3	100,0
	22.955,7	100,0	

Obwohl neuere Zahlen nicht vorliegen, kann davon ausgegangen werden, daß die Zahl der Haushalte, die in bis 1964 errichteten Wohnungen leben, sowohl absolut als auch relativ abgenommen hat. Trotzdem dürfte der relative Anteil noch beachtlich hoch sein. Ob diese Wohnungen, in denen zum Erhebungszeitpunkt 1978 rund 72,1% aller Haushalte untergebracht waren, aufgrund ihres Alters heutigen Wohnanforderungen gerecht werden, muß zumindest in Frage gestellt werden, zumal die Austattung der Wohneinheiten in der Regel eng mit dem Baujahr des Gebäudes zusammenhängt.[156] Die Wahrscheinlichkeit ist groß, daß hier noch erhebliche Qualitätsverbesserungen notwendig sind.

Merkmale zur Beurteilung des baulichen Zustandes der Wohneinheiten wurden in der letzten 1%-Wohnungsstichprobe 1978 lediglich hinsichtlich der Fenster erhoben. Danach waren von den 22.955.700 Haushalten 9.816.700 oder 42,8% in Woh-

156 STATISTISCHES BUNDESAMT, Das Wohnen in der Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1981, S. 36 und Walter FEY, Die Hebung des Wohnstandards im Wohnungsbestand als Aufgabe, Bonn 1972, S. 12 ff.; vgl. auch HERLYN/HERLYN, a.a.O., S. 28 und S. 53

nungen untergebracht, die mit Doppel-, Verbundfenstern oder isolierverglasten Fenstern ausgestattet waren.[157]

In Abschnitt 1.3.3.4 wurde dargelegt, daß fast der gesamte Wohnungsbestand bereits 1972 relativ gut mit Anschlüssen an das Versorgungsnetz versehen war.[158] Das bedeutet, daß auch fast alle Haushalte hinsichtlich der Anschlüsse an das Versorgungsnetz qualitativ gut versorgt waren. Seitdem wurden keine Daten mehr erhoben. Trotzdem kann davon ausgegangen werden, daß zwischenzeitlich weitere Verbesserungen eingetreten sind.

Neu ist jetzt die Anschlußmöglichkeit an das Fernsehkabelnetz. Anfang Oktober 1987 lagen in der Bundesrepublik Deutschland 7,9 Mio Haushalte an einem Kabelnetz, wovon sich 2,9 Mio für einen Kabelanschluß entschieden hatten.[159]

Nach der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 verfügen 21.228.300 oder 92,5% der Haushalte über ein WC innerhalb der Wohneinheit.[160]
Die Versorgung mit Bädern ergibt sich aus der folgenden Übersicht:[161]

157 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978. Heft 5, S. 50 f.
158 Siehe Abschnitt 1.3.3.4
159 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.10.1987
160 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 5, S. 50
161 Ebenda

Tab. 35: Die Versorgung mit Bädern 1978

Bad	Haushalte in 1.000	%
mit Bad	20.469,1	89,2
ohne Bad	2.486,6	10,8
Insgesamt	22.955,7	100,0

19.804.200 Haushalte lebten in Wohnungen, die sowohl über ein Bad als auch ein WC in der Wohneinheit verfügten. Das waren rd. 86,3% aller Haushalte.[162]

Da seit der letzten Stichprobenerhebung viele neue Wohnungen mit Bad und WC errichtet und ältere Wohnungen, die teilweise nicht über Bad und WC verfügten, abgebrochen wurden, hat sich die Quote der mit Bad und WC versorgten Haushalte weiter verbessert. Insgesamt ist festzustellen, daß die Versorgung der Haushalte hinsichtlich der sanitären Ausstattung gut ist.[163]

Nach der Art der Beheizung ergibt sich folgendes Bild:[164]

Tab. 36: Wohnungen nach der Art der Beheizung - 1978

Art der Beheizung	Haushalte	
	in 1.000	in %
mit Sammelheizung	14.632,2	63,7
ohne Sammelheizung	8.323,2	36,3
Insgesamt	22.955,7	100,0

162 Ebenda
163 Vgl. auch HERLYN/HERLYN, a.a.O., S. 54
164 STATISTISCHES BUNDESAMT ..., ebenda

Obwohl die Zahl der Haushalte und die Zahl der Wohneinheiten zum Stichtag nicht übereinstimmen, zeigen die Ergebnisse, daß sowohl 63,7% der Haushalte als auch 63,7% der Wohneinheiten mit einer Sammelheizung ausgestattet waren.[165]

Aufgrund dieser Ergebnisse ist es wahrscheinlich, daß hinsichtlich der in Abschnitt 1.3.3.6 dargelegten weiteren Feststellungen zur Art der Beheizung in ihren relativen Anteilen auch auf die Haushalte zutreffen.

Somit kann festgestellt werden, daß die Haushalte hinsichtlich der Beheizungsmöglichkeiten gut versorgt waren.[166] Außerdem dürften sich seit der letzten Stichprobenerhebung die Verhältnisse absolut und relativ weiter verbessert haben. Bezüglich der verwendeten Brennstoffe sind qualitative Verbesserungen durch stärkere Verwendung umweltfreundlicher Brennstoffe notwendig.

Zur technischen Ausstattung der Küchen liegen keine Erkenntnisse vor.

1.5.3 Ergebnis

Die Zahl der Haushalte, die über Wohnungen verfügen, die an das Versorgungsnetz angeschlossen sind, die ein Bad und ein WC in der Wohnung haben und die mit einer Heizung ausgestattet sind, ist relativ hoch. Das läßt darauf schließen, daß zwischenzeitlich auch etliche ältere Wohnungen (bis Baujahr 1964) entsprechend ausgestattet wurden. Dennoch dürfte aufgrund des relativ hohen Bestandes an älteren Wohnungen (bis Baujahr 1964 = 72,3%) gerade in diesem

165 Siehe Abschnitt 1.3.3.6
166 Vgl. auch HERLYN/HERLYN, a.a.O., S. 54

Bereich noch einiges an qualitativen Verbesserungen möglich sein.[167] Zur Beurteilung des baulichen Zustandes der Wohnungen bzw. der Gebäude und zur technischen Ausstattung der Küchen liegen keine Erkenntnisse vor.

Aufschlußreich sind die Ergebnisse hinsichtlich der Beurteilung der "Lage der Wohnung". Trotz eines hohen Zufriedenheitsgrades ist noch ein beachtlicher Teil der Haushalte der Meinung, daß das Wohnumfeld verbesserungsbedürftig ist. Diese Meinung dürfte angesichts des in den letzten Jahren gewachsenen Umweltbewußtseins eher noch zu- statt abgenommen haben.[168] Um diesen Bereich qualitativ genauer einzuordnen, sind detaillierte Informationen notwendig, die nur im Rahmen von Total- oder Sitchprobenerhebungen gewonnen werden können.
Insgesamt läßt sich feststellen, daß der qualitative Grad der Wohnungsversorgung in Teilbereichen besser sein könnte,[169] im Durchschnitt jedoch erfreulich gut ist.

1.6 Versorgungslücken und Leerstände

1.6.1 Versorgungslücken

Obwohl die Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland im Durchschnitt sowohl quantitativ als auch qualitativ gut ist, gibt es etliche Haushalte, bei denen

---

167 Vgl. auch Rainer AUTZEN, Wohnungspolitik: Altbauerneuerung und Wohnungsversorgung, Frankfurt am Main 1979, S. 58 und Wolf PANNITSCHKA, Wohnallokation: Alterung des Wohnungsbestandes und Veränderung der Bevölkerungsstruktur, Dortmund 1979, S. 43

168 Rund 10% des Wohnungsbestandes sind dringend modernisierungsbedürftig, Handelsblatt vom 19./20.2.1988, S. 25 und Ludwig HECK, Wohnumwelt, Siedlungsstrukturelle Bedingungen des Wohnens, Melle 1981, S. 1

169 Ebenda und GEWOS e.V. - Kommission, Möglichkeiten und Grenzen bestandsorientierter Wohnungspolitik, Hamburg 1983, S. 56

die Wohnverhältnisse dieses Niveau noch nicht erreicht haben, teilweise sogar unzureichend sind. Diese Situation ist besonders häufig bei bestimmten Bevölkerungsgruppen, insbesondere bei sozialen Randgruppen, zu beobachten.[170] Dabei ist festzuhalten, daß der Begriff der "sozialen Randgruppe" vielschichtig, nicht eindeutig interpretiert und deshalb nicht unproblematisch ist.[171] Aus diesem Grunde wird er hier auch nicht weiter verwendet, sondern allgemein von unterversorgten Bevölkerungsgruppen bzw. Problemgruppen gesprochen.
Die amtliche Wohnungsstatistik nennt in diesem Zusammenhang folgende Bevölkerungsgruppen:[172]

- Ältere Menschen
  (über 60 Jahre)

170 Michael E. CORIDASS, a.a.O., S. 4 und Fred SCHMITTGEN, Die Förderung von Wohneigentum in der öffentlichen Wohnungsbauförderung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1978, S. 31 und Renate BEHNKEN, Soziale Gerechtigkeit und Wohnungspolitik, Berlin-München 1982, S. 21 und Albrecht SCHRÖTER, Ergebnisse der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 - Ein erster Überblick -, in: Bundesbaublatt, Heft 7/1980, S. 436.

171 Karl RAVENS, Die sozialen Randgruppen in der Gesellschafts- und Wohnungspolitik, in: Karl RAVENS u.a., Wohnungsprobleme sozialer Randgruppen, Bochum 1974, S. 3 und Jürgen H.B. HEUER, Einführung, ebenda S. 1 und Ludwig SCHORK, Die Finanzierung des Wohnungsbaus für soziale Randgruppen, ebenda, S. 17 und HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 182

172 STATISTISCHES BUNDESAMT, Das Wohnen in der Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1981, Stuttgart/Mainz 1981, S. 73; vgl. auch: Friedrich RIEGELS, Die unternehmerische Wohnungswirtschaft vor oder in der Krise?, in: Alfred NEUGEBAUER u.a., Wohnungsbau in der Krise, Bochum 1974, S. 39 und RAVENS, a.a.O., S. 3 und SCHORK, a.a.O., S. 17 und Helmut TEPPER, Wie und was kann die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zur Wohnversorgung sozialer Randgruppen leisten?, in: RAVENS u.a., Wohnungsprobleme ..., a.a.O., S. 61 und Norbert FISCHER, Die Finanzierung des Wohnungs- und Städtebaues. Eine unlösbare Aufgabe?, in: Karl RAVENS u.a., Wohnungswirtschaft an der Wende - Gibt es einen Neubeginn?, Bochum 1976, S. 24

- Kinderreiche Familien
  (3 Kinder und mehr)

- Junge Ehepaare
  (keiner über 40 Jahre alt)

- Unvollständige Familien
  (alleinstehende Elternteile mit Kindern)

- Ausländer

Darüber hinaus gibt es auch bei folgenden Gruppen Wohnungsversorgungsprobleme:

- Studenten

- Schwerbeschädigte

- Rollstuhlabhängige

- Obdachlose

Zu diesen speziellen Versorgungsfragen erhebt die amtliche Wohnungsstatistik keine fortlaufenden Daten. Lediglich bei den Total- oder Stichprobenerhebungen werden diese besonderen Bereiche in unterschiedlichem Ausmaß in die Untersuchungen einbezogen. Um die Wohnsituation der genannten Bevölkerungsgruppen darzustellen, muß deshalb auf die letzte Stichprobenerhebung von 1978 zurückgegriffen werden.

Bei dieser Erhebung wurden als "Haushalte älterer Menschen" diejenigen bezeichnet, deren Haushaltsvorstand 65 Jahre oder älter war. Überwiegend bestanden diese Haushalte aus ein (= 53%) oder zwei (= 39%) Personen. 47% der Haushalte älterer Menschen waren in sogenannten Altbauten (vor 1949

errichtet) untergebracht.[173] Das bedeutet, daß die qualitative Versorgung insbesondere hinsichtlich des Wohnumfeldes und der Ausstattung unter dem Durchschnitt liegt.[174] Weiter zeigte sich, "daß die Haushalte älterer Menschen insgesamt je Person über mehr Wohnraum und über mehr Wohnfläche verfügten als die Haushalte" mit jüngerem Haushaltsvorstand.[175]

Keinen Aufschluß geben die statistischen Daten jedoch darüber, wie die älteren 1- und 2-Personen-Haushalte betreut werden. Mit zunehmendem Alter sind solche Personen mehr und mehr auf die Hilfe anderer angewiesen. Während diese Aufgaben in der Vergangenheit innerhalb des Familienverbundes wahrgenommen wurden, ergibt sich heute eine beachtliche Änderung. Die Mehrgenerationenhaushalte sind selten geworden und die Familien selbst werden immer kleiner. Viele Familien sind heute kinderlos, so daß diese Personen im hohen Alter nicht von ihren Kindern oder Kindeskindern versorgt werden können. Die fehlenden oder nur geringen familiären Beziehungen führen neben dem Mangel an physischer Hilfe bei den älteren Menschen oft auch zu seelischer Vereinsamung und damit zu psychischen Erkrankungen. Hier ist die Gesellschaft als ganzes gefordert. Sie muß dafür sorgen, daß die älteren Menschen nicht nur ausreichend mit Wohnraum versorgt sind, sondern so in die Gesellschaft integriert werden, daß ihnen die notwendige Hilfe zuteil wird und sie nicht seelisch vereinsamen. In der Zukunft wird man dieser Aufgabe der Allgemeinheit besondere Aufmerksamkeit widmen müssen.[176]

---

173 STATISTISCHES BUNDESAMT, ebenda, S. 74 f. und BURKHARDT u.a., Wie wir wohnen: Ältere Menschen, Bonn 1982, S. 11

174 Walter FEY, a.a.O., S. 16 und BURKHARDT, a.a.O., S. 14; vgl. auch: Gerhard G. DITTRICH (Hrsg.), Wohnen alter Menschen, Stuttgart 1972, S. 27 und HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 185

175 STATISTISCHES BUNDESAMT, Das Wohnen ..., a.a.O., S. 78 und BURKHARDT, a.a.O., S. 16 ff.

176 Vgl. dazu DITTRICH, Wohnen alter Menschen, a.a.O., S. 271

Die Ergebnisse der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 zeigen auch,[177] daß die Wohnverhältnisse für "kinderreiche Familien" (3 Kinder und mehr) bzw. "große Haushalte" (5 Personen und mehr), die ca. 10% aller Haushalte ausmachen, nicht dem allgemeinen Versorgungsgrad entsprechen.[178] Weil große Mietwohnungen nicht im ausreichenden Maß vorhanden waren, haben die großen Haushalte sich mehr als alle anderen Haushalte darum bemüht, sich eigenen Wohnraum zu schaffen. So verfügen 62% der großen Haushalte über eigenen Wohnraum, während bei allen anderen Haushalten nur etwa 33% die Wohnung als Eigentum besitzen. Soweit die großen Haushalte eigenen Wohnraum besitzen, sind sie quantitativ und qualitativ gut versorgt und liegen etwas besser als der Durchschnitt. Die großen Haushalte, die auf den Mietwohnungsbereich angewiesen sind, sind hinsichtlich aller Beurteilungskriterien schlechter gestellt als der Durchschnitt aller Haushalte. Für diesen Bereich ist die Wohnungsversorgung quantitativ und qualitativ unzureichend, was in erster Linie auf die in vielen Fällen nicht gegebene finanzielle Leistungsfähigkeit zurückzuführen ist.

Untersuchungen in der Vergangenheit haben ergeben,[179] daß die erste gemeinsame Wohnung vieler "junger Ehepaare" nur als vorübergehende Unterbringung gedacht ist. Für sie läßt sich der eigentliche Wohnungswunsch oft erst einige Jahre nach der Eheschließung erfüllen. Zum einen sind dann Angaben über die Größe der Familie eher möglich, zum anderen hat sich dann die finanzielle Situation so stabilisiert, daß die Erfüllung des Wohnungswunsches nach ihr ausgerichtet werden kann. Junge Ehepaare benötigen Wohnungen, die ihnen die Vergrößerung der Familie ermöglichen und die finanziell für sie tragbar sind. Solche Wohnungen sind aber nicht in ausreichendem Maß vorhanden.

177 STATISTISCHES BUNDESAMT, Das Wohnen ..., a.a.O., S. 82 ff.
178 GEWOS e.V. - Kommission, a.a.O., S. 17
179 STATISTISCHES BUNDESAMT, Das Wohnen ..., a.a.O., S. 88

Von den zum Erhebungszeitpunkt erfaßten 22.956.000 Haushalten (ohne Untermieter)[180] entfielen 19.598.000 auf Haushalte, die nur aus einer Familie bestehen.[181] Von diesen "Einfamilienhaushalten" waren 5.874.000 oder ca. 30% sogenannte "Unvollständige Familien".[182] Als solche werden bezeichnet "verwitwete, geschiedene oder verheiratete, aber getrennt lebende Personen mit oder ohne ledige Kinder sowie ledige Personen mit ledigen Kindern".[183] Im Vergleich zu den vollständigen Familien sind nach der Erhebung insgesamt keine wesentlichen Unterschiede in der Wohnungsversorgung zu erkennen, so daß für diesen Bereich generelle Versorgungslücken nicht bestehen.

Nach der Wohnungsstichprobe 1978 waren rd. 5% aller Haushalte oder rd. 1,2 Mio "Ausländerhaushalte".[184] Im Vergleich zur Wohnsituation deutscher Haushalte zeigte sich, daß die Ausländer im Durchschnitt nicht nur in älteren, kleineren und dichter belegten Wohneinheiten wohnen, sondern auch in schlechter ausgestatteten. Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß die Ausländer in der Regel wesentlich andere Wohnansprüche haben und nicht bereit sind, einen entsprechend hohen Anteil des Nettoeinkommens für das Wohnen auszugeben wie deutsche Haushalte.

Um die Wohnungsversorgung der ausländischen Familien zu beurteilen, reicht es nicht, ihre tatsächliche Unterbringung mit den Wohnverhältnissen deutscher Familien zu vergleichen. Wichtig ist es, zunächst die Wohnansprüche der ausländischen Familien zu definieren und erst dann zu prüfen, inwieweit sie bisher erfüllt sind. Aber auch ohne eine solche detaillierte Untersuchung und auch unter der Annahme, daß die Wohnansprüche ausländischer Haushalte bescheidener

180 Ebenda, S. 85
181 Ebenda, S. 103
182 Ebenda
183 Ebenda, S. 102 und Wohnen Alleinerziehender, Bonn-Bad Godesberg 1979, S. 11
184 Ebenda, S. 94

als die deutscher Haushalte sind, kann aufgrund der bisherigen Erhebungsdaten festgestellt werden, daß sich die Versorgung der ausländischen Haushalte im Vergleich zu früheren Erhebungen zwar deutlich verbessert hat, aber nach wie vor unzureichend erscheint.[185]

1.6.2 Leerstände

Im Rahmen der Untersuchung zur Feststellung des Grades der Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland muß auch auf die Frage nach der Zahl der leerstehenden Wohnungen eingegangen werden, insbesondere unter dem Aspekt, daß sich zumindest für bestimmte Bevölkerungsgruppen eine nicht ausreichende Versorgung mit Wohnraum ergibt. Diese Situation und leerstehende Wohnungen stehen sich zunächst einmal diametral gegenüber und bergen die Gefahr in sich, unterversorgte Gruppen so zu emotionalisieren, daß sie sogar das Recht für sich in Anspruch nehmen, leerstehende Wohnungen zu besetzen.

Leerstehende Wohnungen hat es zu allen Zeiten gegeben und wird es auch künftig geben. Dieses ist für das Funktionieren des Wohnungsmarktes unabdingbar. Über das Ausmaß der Leerraumreserve gehen die Ansichten jedoch sehr auseinander. Bei der Kommentierung der Leerstandsquote im Rahmen der Erhebung vom 13.9.1950 stellt das Statistische Bundesamt dar, "daß man das "normale" Maß leerstehender Wohnungen einmal mit etwa 3 v.H. des Wohnungsbestandes bemessen hat (Hassesche Regel)".[186] Diese Auffassung vertritt auch So-

185 Ebenda, S. 94 ff.
186 STATISTISCHES BUNDESAMT, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Band 40, S. 7 und Wolfgang GLATZER, Ziele, Standards und soziale Indikatoren für die Wohnungsversorgung, a.a.O., S. 582

botschinski.[187] Dagegen stellt Heuer diese Meinung in Frage und behauptet, daß ein Leerstand an sich für den Wohnungsmarkt gar nichts aussagt. "Entscheidend ist vielmehr - darauf hat Hunscha schon 1930 hingewiesen - der Leervorrat im Verhältnis zu den Umzugsgewohnheiten. Eine Schweizer Untersuchung stellte 1950 fest: "Ein Leerwohnungsbestand von ca. 1 v.H. im Landesdurchschnitt in angemessener Verteilung auf die meistgefragten Wohnungskategorien bei mittlerer Konjunkturlage ist als genügend zu betrachten."[188] Jokl schreibt: "Allgemein wird eine Leerstandsquote von 1% bis 2%, teilweise auch darüber, als für die Wohnsituation eines Landes als völlig normal angesehen."[189] Wendet man die Hassesche Regel (= 3% Leerstandsquote) auf den vom Statistischen Bundesamt zum 31.12.1986 ermittelten Wohnungsbestand von rd. 27,3 Mio Wohnungen an, dann ergäbe sich ein möglicher Leerstand von 819.000 Wohnungen; bei einer Leerstandsquote von 2% ständen 546.000 Wohnungen leer. Unter dem Eindruck dieser absoluten Zahlen und unter dem Aspekt, daß leerstehende Wohnungen immer einen volkswirtschaftlichen Verlust darstellen, müssen Leerstandsquoten von 2% oder mehr als "normale Leerraumreserve" zumindest in Frage gestellt werden.

Wie hoch die Leerraumreserve tatsächlich ist und wieviele Wohnungen leerstehen, läßt sich nur im Rahmen statistischer Erhebungen feststellen. Bisher ist das nur zu wenigen Stichtagen geschehen. Die Ergebnisse sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

---

187 Arnim SOBOTSCHINSKI, Rezessionen in der Wohnungswirtschaft, Bonn 1967, S. 91

188 Jürgen H.B. HEUER, Der Wohnungsmarkt als Funktion von Miete und Einkommen, in: Hans K. SCHNEIDER (Hrsg.), Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf - Beiträge zur Marktforschung, Köln-Braunsfeld 1966, S. 21 f. Vgl. auch Julius BRECHT, Erich KLABUNDE, Wohnungswirtschaft in unserer Zeit, Hamburg 1950, S. 36

189 Stefan JOKL, Wohnungsbau im Umbruch, in: Der langfristige Kredit, Heft 8/1987, S. 251

Tab. 37: Wohnungsleerstände

Erhebungs-zeitpunkt	Erhebungs-gebiet	Leerstand in% zum Bestand
1918	Preußen	2,00
1927	Deutsches Reich (Gemeinden über 5.000 Einwohner)	0,40
13.09.1950	Bundesrepublik ohne West-Berlin	0,21
1972	Bundesgebiet	1,50
1978	Bundesgebiet	3,00

Quellen: 1918 + 1927[190], 1950[191], 1972 + 1978[192]

Neuere bundesweite Statistiken über leerstehende Wohnungen liegen bisher nicht vor.[193] 1984 stellte der Bundesbauminister Dr. Oscar Schneider fest, daß die Anzahl der leerstehenden Wohnungen insgesamt noch sehr klein sei.[194] Im gleichen Jahr ist in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung zu lesen, daß die Zahl der unvermietbaren oder unverkäuflichen Wohnungen je nach politischem Standpunkt oder Interessenslage auf 200.000 bis 1 Mio geschätzt wird.[195] 1985 schreibt Jenkis, daß zumindest in Nordrhein-Westfalen die Tendenz zu

190 SOBOTSCHINSKI, a.a.O., S. 22
191 STATISTISCHES BUNDESAMT, Band 40, a.a.O., S. 7
192 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 3, S. 15
193 JOKL, a.a.O., S. 251 und Leerstand durch verringerte Realeinkommen, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 9/1984, S. 428; vgl. dazu auch: Wohnungsleerstand weit überschätzt, Eine aktuelle GEWOS-Studie, in: Gemeinnützige Wohnungswirtschaft 8/1985, S. 456
194 Leerstände, in: Der langfristige Kredit, Heft 13/1984, S. 424 und Gemeinnütziges Wohnungswesen 5/1984, S. 244
195 Peter HORST, Wohnungssubventionen auf ewig?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.9.1984

Leerständen zunimmt.[196] Mitte 1986 läßt Volker Nordalm vom AWOS-Institut in Bochum nach einem Bericht des Handelsblattes die Vermutung gelten, daß die Leerstände in jüngster Zeit abgenommen haben können.[197] Wenige Tage später schreibt das Handelsblatt: "Leerstände nehmen zu."[198] Im April 1987 ist im Handelsblatt zu lesen: "Die Leerstände nahmen 1986 deutlich ab."[199] 1988 besteht in der Wohnungswirtschaft weitgehend Einigkeit darin, daß die Leerstände abgenommen haben,[200] in ihrem Ausmaß überschätzt wurden[201] und praktisch verschwunden sind.[202]

Aus diesen unterschiedlichen, oft interessensmotivierten Meinungen wird deutlich, daß es ohne präzise Zahlen und ohne eine allgemein gültige Abgrenzung des Begriffs "Leerstand" nicht möglich ist, eine sachgerechte Diskussion zu führen.[203] Außerdem kommt hinzu, daß Wohnungsleerstände nicht zwingend als Hinweis für eine Sättigung des Wohnungs-

196 Helmut W. JENKIS, Wohnungsleerstände - Wohnungsnotstände, in: Der langfristige Kredit, Heft 4/1985, S. 108 f.
197 Handelsblatt vom 6./7.6.1986, S. 23, Das Thema Leerstand hat die Preisprobleme abgelöst.
198 Handelsblatt vom 1.7.1986, S. 14, Leerstände nehmen zu.
199 Handelsblatt vom 23.4.1987, S. 21, Die Leerstände nahmen 1986 deutlich ab.
200 Dietrich STEIN, Weiter abnehmend ..., Leerstände in Bremen und Niedersachsen, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 5/1988, S. 230
201 Heinz SAUTTER, Nachfrage trotz Leerstand, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 6/1988, S. 317
202 Handelsblatt vom 21.1.1988, Schneider sieht deutliche Anzeichen für mehr Nachfrage im Wohnungsbau und Johann EEKHOFF/Adolf VÖLKER, Zur künftigen Entwicklung des Wohnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Der langfristige Kredit, Heft 9/1988, S. 278
203 Vgl. dazu auch Jürgen H.B. HEUER, Einführung, in: Helmut W. JENKIS, Lidwina KÜHNE-BÜNING, Strukturprobleme der Wohnungswirtschaft, Bochum 1976, S. 1 und Henner SENF, Wohnungsbedarf statistisch nicht zu ermitteln, in: Handelsblatt vom 19.8.1985, S. 11 und JOKL, a.a.O., S. 251 und Rolf KORNEMANN, Wohnungsnot oder Wohnungsüberschuß?, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 9/1985, S. 512

marktes, sondern auch als ein Ergebnis von Fehlplanungen und Fehlförderungen gewertet werden können.[204]

1.7 Zusammenfassung

Die Errichtung von neuen Wohnungen, der Abriß bestehender Wohnungen und die Verwendung von Wohnraum für nicht wohnliche Zwecke führen zu einer ständigen Veränderung des Wohnungsbestandes. Auch die subjektiven Vorstellungen vom Wohnen und von der Familien-/Haushaltsgröße unterliegen einem stetigen Wandel.

Für die amtliche Statistik ist es deshalb schwierig, diese vielen Vorgänge und Veränderungen in einer präzisen Statistik zu erfassen und darzustellen.

Trotzdem geben die vorliegenden Daten der Totalerhebungen, der Stichprobenerhebungen und der Fortschreibungen einen relativ guten Überblick über die Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Manche Diskussionen und Auseinandersetzungen könnten vermieden werden, wenn statt von Mutmaßungen von Tatsachen ausgegangen würde und die vorhandenen statistischen Daten nicht negiert würden. Die Zahl der Wohnungen ist größer als die Zahl der Haushalte. Somit ist zahlenmäßig im Durchschnitt ein ausreichender Wohnungsbestand vorhanden.[205] Dessen Qualität ist jedoch schwieriger zu beurteilen, da diese von vielen einzelnen

---

204 Holger BERNDT, Perspektiven des Wohnungsmarktes - Kein Anlaß für Pessimismus, in: Bundesbaublatt, Heft 1/1988, S. 16; vgl. auch JENKIS, Wohnungsleerstände ..., a.a.O., S. 109 und Holger BERNDT, Wohnungsbau und Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. - Rückblick - Situation - Ausblick -, in: Der langfristige Kredit, Heft 21/22/1985, S. 702

205 STERN, a.a.O., S. 15; vgl. auch Jürgen H.B. HEUER, Wohnungspolitik im Widerstreit ..., a.a.O., S. 14 sowie Abschnitt 1.4.2.2

Merkmalen abhängt, die auch noch unterschiedlich miteinander kombiniert werden können. Insgesamt gesehen ist die Qualität des Wohnungsbestandes seit Ende des Zweiten Weltkrieges ständig besser geworden.[206] Weitere Qualitätsverbesserungen sind möglich und notwendig, was insbesondere für das Wohnumfeld gilt.[207]

Auf der Basis eines zahlenmäßig ausreichenden Wohnungsbestandes mit einer relativ zufriedenstellenden Qualität kann festgehalten werden, daß die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland im Durchschnitt quantitativ und qualitativ zufriedenstellend bis gut mit Wohnraum versorgt ist.[208]

Versorgungslücken bestehen aus den verschiedensten Gründen für bestimmte Bevölkerungsgruppen und für eng begrenzte Re-

206 Dorothea SCHMIDT, Gesellschaftliche Bedingungen bei der Entwicklung der Wohnverhältnisse und Wohnwünsche in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945, Erlangen/Nürnberg 1978, S. 36 und S. 62 und HERLYN/HERLYN, a.a.O., S. 110

207 HERLYN/HERLYN, a.a.O., S. 111

208 GEWOS e.V. - Kommission, a.a.O., S. 10 und S. 22 und LAMBSDORFF, a.a.O., S. 798 und Oscar SCHNEIDER, Die soziale Erneuerung ..., a.a.O., S. 11 und Meinhard MIEGEL, a.a.O., S. 23 und Jürgen H.B. HEUER, Wohnungspolitik im Widerstreit ..., a.a.O., S. 16 und Martin OSCHMANN, Neuere Entwicklungen in der Wohnungspolitik, in: Martin OSCHMANN u.a., Förderungsstrategien in der Wohnungswirtschaft, Münster 1982, S. 5 und Oscar SCHNEIDER, Die Leitlinien der neuen Wohnungspolitik, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 7/1983, S. 333 und Alfons GRAJEK, Familie und Wohnen, in: Bauen und Siedeln, Sonderbeilage 1/86, S. 3 und Gerhard von LOEWENICH, Rückkehr zu einem kinderfreundlichen Land, in: Bauen und Siedeln 2/1984, S. 48 und Rolf KORNEMANN, Die Wohnversorgung im Wandel der Zeit, in: Der langfristige Kredit, Heft 1/1983, S. 17 und Wolfgang MÜLLER, Bedeutung des Wohneigentums, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 2/1985, Sonderheft Württemberg, S. 8 und Eugen DICK/Johann EEKHOFF, Vom Wohnungsneubau zur Bestandspflege, in: Der langfristige Kredit, Heft 7/1987, S. 214 und "Hohes Niveau bei der Wohnversorgung", in: Handelsblatt vom 30.06.1988, S. 4

gionen.[209] Vorhandene Leerraumreserven sind nicht geeignet, diese Versorgungsprobleme zu lösen.

Für die Zukunft bleibt deshalb die Aufgabe,

- die regionalen Versorgungsengpässe zu beseitigen,
- die Qualität des Wohnungsbestandes zu verbessern,
- das Wohnumfeld menschenfreundlicher und umweltbewußter zu gestalten und
- den unterversorgten Bevölkerungsgruppen ausreichend Wohnraum zur Verfügung zu stellen.[210]

209 GEWOS e.V. - Kommission, a.a.O., S. 10 und Johann EEKHOFF, Verbesserung der sozialen Treffsicherheit der öffentlichen Förderung bei gleichzeitiger Steigerung der Eigenwirtschaftlichkeit des Wohnungsbaus, in: Oscar SCHNEIDER, a.a.O., S. 34 und Karl RAVENS, Neue Leitlinien der Wohnungspolitik - ihre Ziele und Wege der Verwirklichung, in: Karl RAVENS u.a., Wohnungs- und Städtebaupolitik: Krise oder Bewährung?, Bochum 1972, S. 7 und Jürgen H.B. HEUER, Wohnungspolitik im Widerstreit ..., a.a.O., S. 20 und Programm zur Reform der Wohnungspolitik, St. Augustin 1980, S. 10 und LAMBSDORFF, a.a.O., S. 798 und Ilona MÜHLICH-KLINGER und Manfred KONUKIEWITZ, Kommunale Wohnungspolitik, in: Der Städtetag 4/1983, NF, Jg. 36, S. 255 und Dieter HAACK, Gesellschaftspolitische Aspekte der Wohnungspolitik, in: Die freie Wohnungswirtschaft, Heft 2/1980, S. 31

210 Vgl. dazu auch: Hans HELLBERG, Instrumente der Wohnungsbauförderung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wohnungspolitik und regionale Siedlungsentwicklung, Hannover 1982, S. 127

2. Der künftige Wohnungsbedarf

2.1 Begriffliche Abgrenzungen

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird der Begriff "Wohnungsbedarf" nicht einheitlich verwendet. Es ist deshalb erforderlich, die Begriffsinhalte und die verwandten Begriffe gegeneinander abzugrenzen und den Inhalt des Begriffes "Wohnungsbedarf" für diese Untersuchung festzulegen. Lowinski[1] stellt fest, daß seit dem Ersten Weltkrieg zwischen subjektivem und objektivem Wohnungsbedarf unterschieden wird. "Es handelt sich dabei um eine terminologische Differenzierung, zu der es in den anderen Bedarfsbereichen keine Parallele gibt. Die Ursache für die Herausbildung dieser Begriffsunterscheidung ist in den Problemen zu suchen, die sich durch die weitgehende Herauslösung der Wohnungswirtschaft aus dem marktwirtschaftlichen Ordnungssystem seit dem Ersten Weltkrieg ergaben."[2]

2.1.1 Subjektiver Wohnungsbedarf

Nach Lowinski "drückt der subjektive Wohnungsbedarf den den subjektiven Einzelbedürfnissen des Wohnungskonsumenten entsprechenden Bedarf aus. Entscheidend sind dabei die Wohnwünsche, die mit der unter den gegebenen Marktbedingungen zu ihrer Befriedigung notwendigen Kaufkraft ausgestattet sind und sich als Nachfrage am Wohnungsmarkt niederschlagen."[3]

---

1 Leonhard LOWINSKI, Wohnungsbedarf, subjektiver, in: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Stuttgart 1959, Bd. III, S. 1706 ff.; vgl. dazu auch Friedrich LÜTGE, Wohnungswirtschaft, zweite, völlig überarbeitete und stark erweiterte Auflage, Stuttgart 1949, S. 29. Lütge spricht in diesem Zusammenhang jedoch von subjektivem und objektivem Wohnungsfehlbestand (Unterstreichung durch den Verfasser), was aufgrund seiner besonderen Ausgangssituation, der allgemeinen Wohnungsnot vor und unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg, erklärbar und verständlich ist.

2 LOWINSKI, ebenda, S. 1706

3 Leonhard LOWINSKI, Wohnungsbedarf, subjektiver, a.a.O., S. 1707

Das wesentliche Kriterium "Wohnwünsche" wird von Lowinski durch die Bezugnahme auf die Kaufkraft eingeschränkt. Dieses ist nach Jenkis[4] "nicht zulässig, denn dann handelt es sich weder um ein Bedürfnis noch um einen Bedarf, sondern um die kaufkräftige oder wirksame Nachfrage."[5] In der Wirklichkeit haben die Haushalte sehr viele und individuelle Wohnwünsche, die unabhängig von ihrer Realisierbarkeit bestehen. Deshalb erscheint es richtig, bei der begrifflichen Definition des subjektiven Wohnungsbedarfs auf die Einschränkung von Lowinski zu verzichten, dem Einwand von Jenkis zu folgen und dementsprechend wie folgt zu formulieren:

Der subjektive Wohnungsbedarf ist die Anzahl von Wohnungen, die notwendig ist, um jedem Haushalt die Wohnung zuzuteilen, die seinen subjektiven Einzelbedürfnissen, d.h. seinen individuellen Wohnwünschen entspricht.

Es erscheint also leicht, den subjektiven Wohnungsbedarf zu definieren, in der Praxis aber ist es schwer, wenn nicht gar unmöglich, ihn zu ermitteln.[6] Die Wohnwünsche beziehen sich im wesentlichen auf qualitative Merkmale, die nicht nur schwer nach objektiven Kriterien erfaßbar sind, sondern auch einem permanenten allgemeinen und individuellen Wertewandel unterliegen. Trotzdem ist es wichtig, weiterhin Ermittlungen zur Feststellung des subjektiven Wohnungsbedarfs durchzuführen, um auf diese Weise wenigstens Tendenzen zu erhalten, die in Kombination mit anderen Faktoren für die Wohnungspolitik und für die Planung der Wohnungswirtschaft von beachtlicher Bedeutung sind. Insgesamt ist festzuhalten, daß nicht alle Wohnwünsche erfüllt werden können. Das bedeutet, daß subjektiver Wohnungsbedarf immer vorhanden sein wird, den es möglichst weitgehend zu befriedigen gilt.

---

4 Helmut JENKIS, Wohnungsbedarfsprognosen - Fehlprognosen?, München 1977, S. 13 ff.
5 Ebenda, S. 15 f.
6 Vgl. Leonhard LOWINSKI, Wohnungsbedarf, subjektiver, a.a.O., S. 1707

2.1.2 Objektiver Wohnungsbedarf

Der objektive Wohnungsbedarf wird von Fey[7] wie folgt definiert: "Unter dem objektiven Wohnungsbedarf sind die Wohnungen zu verstehen, die erforderlich sind, um eine nach übergeordneten wohnungspolitischen Zielsetzungen befriedigende Wohnungsversorgung zu erreichen und zu wahren."[8] Bei dieser Begriffsbestimmung wird auf die übergeordnete wohnungspolitischen Ziele abgestellt, also auf "Vorstellungen darüber, in welchem Maße die einzelnen Bedarfsträgergruppen mit dem Gut Wohnung versorgt werden sollen bzw. sollten."[9] Jenkis[10] weist darauf hin, daß es zwischen diesem Begriff und dem in der Nationalökonomie gebräuchlichen Bedarfsbegriff einen gravierenden Unterschied gibt. Dieser "besteht darin, daß der "objektive" Wohnungsbedarf nicht vom Konsumenten, sondern von Dritten - zum Beispiel der staatlichen Wohnungspolitik - bestimmt wird. Es handelt sich somit um eine f r e m d bestimmte, normative Größe."[11]

Um diese Größe zu bestimmen, sind verschiedene Zielsetzungen denkbar, unter anderem

1. pro Haushalt eine Wohnung,
2. pro Einwohner ein Wohnraum,
3. pro Einwohner eine bestimmte Wohnfläche in Quadratmetern.

---

7 Walter FEY, Wohnungsbedarf, objektiver, in: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Stuttgart 1959, Bd. III, S. 1701 ff.
8 Ebenda, S. 1701 f.
9 Dieter DUWENDAG u.a., Wohnungsbedarfsprognose für den Wirtschaftsraum Dinslaken bis 1980, Münster 1970, S. 22
10 Helmut JENKIS, Wohnungsbedarfsprognosen ..., a.a.O., S. 15
11 Ebenda und Hansjörg BUCHER, Zur Diskussion über Prognosen für die Wohnungswirtschaft, in: Josef BRÜGGEMANN u.a., Aufgaben und Möglichkeiten der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, Münster 1977, S. 147

Aus diesen Formulierungen folgt, daß eine Unterversorgung bzw. ein ungedeckter Wohnungsbedarf dann besteht, wenn

1. pro Haushalt weniger als eine Wohnung vorhanden ist

   oder

2. pro Einwohner weniger als ein Wohnraum zur Verfügung steht

   oder

3. pro Einwohner die geforderte qm-Wohnfläche nicht gegeben ist.

Schon diese wenigen Zielformulierungen lassen erkennen, daß die Höhe des Wohnungsbedarfs entscheidend von der Zielbestimmung abhängig ist. Ist das Ziel bescheiden, ist der Wohnungsbedarf gering, ist es großzügig, ist der Wohnungsbedarf entsprechend höher. Letztlich wird also von der Institution, die diese Ziele verantwortlich festsetzt, die Höhe des Wohnungsbedarfs bestimmt. Dabei werden die Wohnwünsche der eigentlichen Bedarfsträger nicht berücksichtigt. Insofern darf der Begriff "objektiver Wohnungsbedarf" nicht im Sinne der eigentlichen Bedeutung des Wortes "objektiv" = "tatsächlich" verstanden werden, sondern nur unter der Prämisse der von dritter Seite festgelegten Normen. Es wäre deshalb sinnvoller und logischer, statt von objektivem Wohnungsbedarf von normativem Wohnungsbedarf zu sprechen.[12]

Die in diesem Abschnitt dargestellten wohnungspolitischen Zielsetzungen bzw. Normen beziehen sich ausschließlich auf zählbare Merkmale. Der danach ermittelte Wohnungsbedarf ist also rein quantitativer Natur. Da die subjektiven Wohnwünsche oft über der festgesetzten Norm liegen und auch be-

12 Vgl. dazu auch: HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 361

achtliche Qualitätsanforderungen beinhalten, die nie voll zu erfüllen sind, wird der subjektive Wohnungsbedarf entsprechend der in Ziffer 1.1 formulierten Definition in der Regel höher sein als der objektive Wohnungsbedarf.[13]

Anhand der in den amtlichen Statistiken laufend veröffentlichten Zahlen kann der objektive bzw. normative Wohnungsbedarf entsprechend den in diesem Abschnitt unter 1. und 2. formulierten Zielen gemessen werden. Für die Bedarfsermittlung nach der Wohnfläche (3. Zielsetzung) stehen keine regelmäßigen Daten zur Verfügung.

2.1.3 Die Wohnungsnachfrage

Wohnungsbedarf und Wohnungsnachfrage sind keine identischen Größen.[14] Im wesentlichen wird der Wohnungsbedarf durch "gesellschafts- und wohnungspolitische Wertvorstellungen"[15] (= objektiver bzw. normativer Wohnungsbedarf) und vor allem durch subjektive "Wohnwünsche"[16] (= subjektiver Wohnungsbedarf) bestimmt.

Diese können nur dann erfüllt werden, wenn die wirtschaftlichen Verhältnisse der Wohnungskonsumenten das zulassen, die Wohnungskonsumenten selbst die Erfüllung der Wohnwünsche w o l l e n und entsprechende Wohnungen zur Anmietung oder zum Kauf auf dem Wohnungsmarkt verfügbar sind. Das bedeutet, daß Wohnungsbedarf nur dann zur marktwirksamen Nachfrage wird, wenn die Möglichkeit und die Bereitschaft zur Erfüllung der Wohnwünsche besteht.

---

13 Anders JENKIS, a.a.O., S. 16, der bei seiner Feststellung jedoch von der Definition des subjektiven Wohnungsbedarfs nach Lowinski unter Einbeziehung der Kaufkraft ausgeht.

14 Walter FEY, Wohnungsbedarf, objektiver, a.a.O., S. 1701

15 Dieter DUWENDAG u.a., Wohnungsbedarfsprognosen für den Wirtschaftsraum Dinslaken bis 1980, Münster 1970, S. 22

16 Leonhard LOWINSKI, Wohnungsbedarf, subjektiver, a.a.O., S. 1707

Obwohl, wie Duwendag[17] feststellt, "hinsichtlich des Begriffspaares "Bedarf" - "Nachfrage" in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur immer noch eine terminologische Verwirrung besteht",[18] soll hier die Wohnungsnachfrage in Anlehnung an Scherhorn als k a u f k r ä f t i g e Wohnungsnachfrage verstanden werden. Für Scherhorn ist die kaufkräftige Nachfrage dann gegeben, wenn die vorhandenen Mittel (Kaufkraft) ausreichen, den bestehenden Bedarf zu befriedigen. Ebenso sieht es de Jonge, der die kaufkräftige Nachfrage wie folgt definiert: "Dies ist der empfundene Bedarf, der von ausreichender Kaufkraft getragen wird, um voll befriedigt zu werden."[19] Diese Auffassungen stimmen mit dem in der Volkswirtschaft verwendeten Begriff überein.[20]

2.1.4 Festlegung des Begriffes "Wohnungsbedarf"

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, daß sich die drei Begriffe "subjektiver Wohnungsbedarf - objektiver Wohnungsbedarf - Wohnungsnachfrage" inhaltlich überschneiden bzw. partiell decken. Auf der Basis der festgelegten Definition und unter der Annahme, daß die wohnungspolitischen Ziele zur Bestimmung des objektiven Wohnungsbedarfs nicht unermeßlich hoch angesetzt sind, stellt sich heraus, daß sich diese drei Begriffe nur dem Umfang nach unterscheiden. Der weiteste Begriff ist der subjektive Wohnungsbedarf, es folgt dann der objektive Wohnungsbedarf und schließlich als engster der drei Begriffe die Wohnungsnachfrage.

---

17 Dieter DUWENDAG u.a., Wohnungsbedarfsprognose für die Bundesrepublik Deutschland bis 1985, Münster 1972, S. 5

18 Gerhard SCHERHORN, Bedürfnis und Bedarf, Sozialökonomische Grundbegriffe im Lichte der neuen Anthropologie, Berlin 1959, S. 89

19 L.J.S. de JONGE, Wohnungsbedarf - Schätzungsmethoden, in: Kolloquium über die Politik des sozialen Wohnungsbaus - Wohnungsbedarf (Thema 1), Brüssel, vom 16.-19. Dezember 1963, herausgegeben von der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (V/10361/63-D, Maschinenschrift), S. 1

20 Helmut JENKIS, Wohnungsbedarfsprognosen - Fehlprognosen?, München 1977, S. 18

Im Rahmen dieser Arbeit soll der Begriff "Wohnungsbedarf" in seinem weitesten Sinne verwendet werden, weil die Wohnungsbauförderung, die Gegenstand dieser Untersuchung ist, auf eine möglichst optimale Wohnungsversorgung der Bevölkerung auf der Basis einer möglichst weitgehenden Erfüllung der individuellen Wohnungswünsche abstellen sollte.

2.1.5 Die Struktur des Wohnungsbedarfs

Bei der Ermittlung des künftigen Wohnungsbedarfes erscheint eine bestimmte Differenzierung sinnvoll. Duwendag[21], Bucher[22] und Farenholtz[23] unterscheiden in diesem Zusammenhang zwischen

Nachholbedarf,

Ersatzbedarf und

Neubedarf.

"Der Nachholbedarf ist das Ergebnis eines Soll-Ist-Vergleiches zu einem bestimmten Zeitpunkt, der auf bestimmten Normen für eine ausreichende Wohnversorgung beruht."[24] Unter Zugrundelegung der Norm "pro Haushalt eine Wohnung" ergibt sich aus der Gegenüberstellung der in Ziffer 1.4.2.2 dargestellten Zahlen, daß bereits Ende 1975 die Zahl der Wohnungen fast der Zahl der Haushalte entsprach und seitdem immer höher lag.

---

21 Dieter DUWENDAG u.a., Wohnungsbedarfsprognose für die Bundesrepublik ..., a.a.O., S. 14

22 Hansjörg BUCHER, Regionalisierte Wohnungsbedarfsprognose für die Bundesrepublik Deutschland bis 1985. Münster 1976. S. 17 ff., in: Werner ERNST und Rainer THOSS, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 28, Münster 1976

23 Christian FARENHOLTZ, Wohnungsbedarf und Wohnungswünsche der Bevölkerung, in: Seminar für Planungswesen, TU Braunschweig, Veröffentlichungen H 15 (1978), S. 81

24 Dieter DUWENDAG u.a., Wohnungsbedarfsprognose für die Bundesrepublik ..., a.a.O., S. 77

Die u.a. von Bucher und Pfeiffer formulierte wohnungspolitische Zielsetzung "ein Wohnraum (ohne Küche) pro Person"[25] kann anhand der in Ziffer 1.4.2.5 dargestellten Zahlen überprüft werden. Danach verfügte jede Person per 31.12.1986 über 1,90 Räume, allerdings einschließlich Küche. Wird je Wohnung ein Raum als Küche abgezogen, dann verbleiben im Durchschnitt noch 1,45 Wohnräume pro Person. Nach der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 betrug die Wohnfläche pro Einwohner 31,1 qm.[26] Es wäre sicherlich unangemessen, wohnungspolitisch eine höhere qm-Zahl pro Person zu fordern.

Somit kann festgestellt werden, daß die in der Wohnungswirtschaft bisher formulierten wohnungspolitischen Ziele im Durchschnitt erreicht sind und ein Nachholbedarf generell nicht mehr besteht.

Der Ersatzbedarf beinhaltet "die durch die verschiedensten Gründe bedingten Abgänge von bisher bewohnten Wohnungen".[27] Er "umfaßt auch die durch Zeitablauf steigenden Ansprüche an Qualität, Ausstattung, Lage usw. bedingten Wohnungsabgänge".[28] Während sich der Nachholbedarf auf einen Stichtag bezieht, also eine statische Größe ist, bezieht sich der Ersatzbedarf auf einen Zeitraum, ist also eine dynamische Größe.

Unter Neubedarf faßt Duwendag[29] sämtliche während des Prognosezeitraumes auftretenden wohnungsbedarfswirksamen Effekte zusammen, die im wesentlichen aus der Bevölkerungs-

---

25 Hansjörg BUCHER, Wohnungsbedarfsprognose für die 14 Entwicklungsräume Niedersachsens zwischen 1974 und 1985, Münster 1976, S. 6 f. und Ulrich PFEIFFER, Wohnungspolitik in der Wohlstandsgesellschaft, in: Seminar für Planungswesen, TU Braunschweig, Veröffentlichungen H 15 (1978), S. 12

26 STATISTISCHES BUNDESAMT, 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Heft 2, S. 31

27 Dieter DUWENDAG u.a., Wohnungsbedarfsprognose für die Bundesrepublik ..., a.a.O., S. 14

28 Helmut JENKIS, Wohnungsbedarfsprognosen - Fehlprognosen?, München 1977, S. 51

29 Dieter DUWENDAG u.a., Wohnungsbedarfsprognose für die Bundesrepublik ..., a.a.O., S. 14

entwicklung, der Entwicklung der Zahl der Haushalte und dem höheren Wohnflächenverbrauch aufgrund eines steigenden Anspruchsniveaus herrühren. Bei der Ermittlung wird von der zu Beginn der Prognose betehenden Wohnungsversorgung, die den gesetzten sozialnormativen Kriterien entspricht, ausgegangen. Der Neubedarf ist wie der Ersatzbedarf eine dynamische Größe.

2.2 Die Bestimmungsfaktoren für die Bedarfsermittlung, ihre Entwicklung und der sich daraus ergebende künftige Bedarf

Da gegenwärtig zahlreiche wohnungspolitische Forderungen der Vergangenheit erfüllt sind[30] und demzufolge bis auf Randgruppen kein Nachholbedarf mehr besteht, erübrigen sich weitere Ausführungen zu diesem Teilbereich.

Beim Ersatzbedarf unterscheidet Duwendag zwischen dem faktischen und dem normativen Ersatzbedarf.[31] Unter dem faktischen Ersatzbedarf werden die Wohnungen verstanden, die errichtet werden müssen, um die tatsächlich aus dem Bestand ausgeschiedenen zu ersetzen. Der normative Ersatzbedarf geht von der theoretischen Überlegung aus, wieviele Wohnungen aus dem Bestand entfernt werden müßten, weil sie gewisse qualitative Mindestanforderungen nicht erfüllen und auch nicht mit vertretbarem Aufwand für die Dauer auf diesen Standard gebracht werden können. Die Höhe des Ersatzbedarfes hängt also einerseits von der Höhe der tatsächlichen Abgänge, andererseits von dem qualitativen Zustand des Wohnungsbestandes und der geforderten Mindestqualität ab.

Die wesentlichen Bestimmungsgründe für den Wohnungsneubedarf sind

30 Ulrich PFEIFFER, a.a.O., S. 9
31 Dieter DUWENDAG u.a., a.a.O., S. 117 f.

- die Bevölkerungsentwicklung,

- die Entwicklung der Haushalte[32] und

- die laufende Steigerung des Anspruchsniveaus hinsichtlich der Wohnungsgröße.

Im folgenden soll untersucht werden, welche Einflüsse sich für den Wohnungsbedarf aus den zu erwartenden Entwicklungen ergeben.

2.2.1 Die Bevölkerungsentwicklung

"Die Entwicklung der Bevölkerung ist abhängig von zwei Faktoren: der biologischen Bevölkerungsveränderung einerseits - also der Zu- und Abnahme der Bevölkerung durch Geburt und Tod - und die Wanderungsveränderungen andererseits - also den Zu- und Abzug von Personen."[33] Dieses ist eine verständliche und einfach klingende Feststellung. Nicht so einfach ist es aber, diese Veränderungen zahlenmäßig darzustellen. Genaue Angaben über den jeweiligen Stand der Bevölkerung können nur im Rahmen von Volkszählungen ermittelt werden. Zwischen diesen Erhebungen werden die Zahlen fortgeschrieben und durch Stichprobenerhebungen überprüft. Der Präsident des Statistischen Bundesamtes, Egon Hölder, rechnet damit, daß die fortgeschriebene Bevölkerungszahl aufgrund der Volkszählung am 25. Mai 1987 um rund eine Million

---

32 Vgl. dazu HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 75

33 Heinz A. FINKE, Berechnung ds Wohnungsbedarfs in Landstädten, dargestellt am Beispiel der Stadt Uelzen, Bad Godesberg 1951, S. 30 f.
Siehe auch: BUNDESINSTITUT FÜR BEVÖLKERUNGSFORSCHUNG, Die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1974, S. 11, STATISTISCHES BUNDESAMT, Bevölkerung gestern, heute und morgen, Wiesbaden 1985, S. 182, Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Querschnittsauswertung regionaler Wohnungsmarktanalysen, Teil 1, Bad Godesberg 1983, S. 28

nach unten korrigiert werden muß.[34] Die Bevölkerungsentwicklung stellt sich nach den bisher veröffentlichten Daten wie folgt dar:

Tab. 38: Bevölkerungsentwicklung für das Bundesgebiet (= 248.577 km^2)[35] vom 17.5.1939 bis 1986

Stichtag der Volkszählung[36] bzw. Jahresdurchschnitte[37]	Bevölkerung in 1.000	Einwohner je km^2
17.05.1939	43.008	173
29.10.1946	46.544	187
13.09.1950	50.809	204
1955	52.382	211
1960	55.433	223
06.06.1961	56.185	226
1965	59.012	237
27.05.1970	60.651	244
1974	62.054	250
1975	61.829	249
1980	61.566	248
1981	61.682	248
1982	61.638	248
1983	61.423	247
1984	61.175	246
1985[38]	61.024	245
1986[39]	61.066	246

34 Kölnische Rundschau vom 5. Januar 1987, Die Zahl der Deutschen sinkt weiter.
35 BUNDESINSTITUT FÜR BEVÖLKERUNGSFORSCHUNG, a.a.O., S. 11
36 STATISTISCHES BUNDESAMT, Bevölkerung und Wirtschaft 1872-1972, Stuttgart/Mainz 1972, S. 90
37 STATISTISCHES BUNDESAMT, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 1, Gebiet und Bevölkerung 1984, S. 181
38 STATISTISCHES BUNDESAMT, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 1, Gebiet und Bevölkerung 1985, S. 191
39 STATISTISCHES BUNDESAMT, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 1, Gebiet und Bevölkerung 1986, S. 211

Wenn es schon schwierig ist, den tatsächlichen Bevölkerungsstand jeweils zu erfassen, um so schwieriger ist es, die künftige Bevölkerungsentwicklung darzustellen,[40] weil die Bestimmungsfaktoren zahlenmäßig nicht erfaßbaren Änderungen in der Zukunft unterliegen können. Da Informationen über die mögliche Entwicklung der Bevölkerung für die verschiedensten Bereiche der Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft, darunter auch für den Sektor "Wohnungsversorgung" unentbehrlich sind, werden vom Statistischen Bundesamt und den Statistischen Landesämtern seit 1966 sogenannte "koordinierte Bevölkerungsschätzungen"[41] vorgenommen. Dabei handelt es sich jedoch lediglich um Modellrechnungen, die nur Aussagen darüber machen, "unter welchen Bedingungen welche Veränderungen eintreten können."[42]

Im November 1986 hat das Statistische Bundesamt neue Modellrechnungen veröffentlicht,[43] die von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl des Jahres 1984 ausgehen und die Jahre bis 2030 erfassen. Hier soll lediglich auf die von

---

40 Amt für Stadtentwicklung der Stadt Ludwigshafen, Entwicklung von Bevölkerung und Wohnungsversorgung 1960 bis 1974 sowie Prognose der Bevölkerungsentwicklung und des Wohnungsbedarfs 1975 bis 1990, Ludwigshafen 1975, S. 61; vgl. auch: Almut STEGER, Problemdimensionen und soziale Indikatoren der Bevölkerungsentwicklung, in: Wolfgang ZAPF (Hrsg.), a.a.O., S. 99 f.
Die Schwierigkeit, die Bevölkerungsentwicklung vorauszusagen, wird auch durch folgenden Zahlenvergleich deutlich: 1977 legte der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eine Raumordnungsprognose vor. Danach sollte die Bevölkerung 1980 60,1 Mio, 1985 58,2 Mio und 1990 57,8 Mio betragen. Nach der amtlichen Fortschreibung betrug die Bevölkerung 1980 jedoch 61,6 Mio (also 1,5 Mio mehr als prognostiziert) und 1985 noch 61,0 Mio (also 2,8 Mio mehr als prognostiziert). Einzelheiten siehe: Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Raumordnungsprognose 1990, Bonn-Bad Godesberg 1977, Tab. 32, S. 90

41 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie A, Bevölkerung und Kultur, Reihe 1, Sonderbeitrag, Vorausschätzung der Bevölkerung für die Jahre 1982 bis 2000, Stuttgart/Mainz 1974, S. 4

42 STATISTISCHES BUNDESAMT, Bevölkerung gestern, heute und morgen, a.a.O., S. 182

43 STATISTISCHES BUNDESAMT, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, a.a.O., S. 244 f.; vgl. auch Manfred BRETZ, Was leistet die Demographie? - Anmerkungen am Beispiel von Entwicklungen und Prognosen in Deutschland -, in: Der langfristige Kredit, Heft 5/1987, S. 142

der Arbeitsgruppe als "wahrscheinlichste" Modellrechnungen für die Entwicklung der deutschen (Modell 1) und ausländischen Bevölkerung (Modell C) eingegangen werden.

Dem Modell der deutschen Bevölkerung liegen folgende Annahmen zugrunde:[44] Die Geburtenhäufigkeit des Jahres 1984 (Nettoreproduktionsrate 0,59) bleibt konstant, ein weiterer Rückgang der Sterblichkeit bis 1995 und ab dann konstante Sterblichkeitsverhältnisse, ein linearer Rückgang des jährlichen Zuwanderungssaldos und steigende Einbürgerungszahlen von 14.000 (bis 1999) bzw. 25.000 (ab 2000 bis 2029). Für das Modell der Ausländer gelten folgende Annahmen:[45] Bei der Geburtenhäufigkeit ist eine Annäherung an die der Deutschen vorgesehen, die Sterblichkeit ist konstant, der Zuwanderungssaldo wird mit 55.000 pro Jahr angenommen und die Einbürgerungen entsprechen dem Umfang des Modells 1.

Nach diesen Berechnungen ergibt sich folgende Entwicklung der Bevölkerung:

Tab. 39: Die Bevölkerungsentwicklung von 1985 bis 2030

Jahr	Deutsche[46] Bevölkerung in 1.000	Ausländische[47] Bevölkerung in 1.000	Gesamt-bevölkerung in 1.000
1985	56.644	4.406	61.050
1990	56.205	4.825	61.030
2000	54.866	5.618	60.484
2010	51.476	6.327	57.803
2020	47.341	6.246	53.587
2030	42.597	5.821	48.418

Danach nimmt die Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2030 auf rund 48 Millionen Einwohner ab.

44 Ebenda, S. 17
45 Ebenda, S. 17
46 Ebenda, S. 17
47 Ebenda, S. 17

Es ist jedoch nicht zulässig, daraus auch einen entsprechend verminderten Wohnungsbedarf zu folgern. Eine genaue Analyse der Zahlen zeigt, daß überwiegend die Kinderzahl zurückgeht. Statt 3 Kindern pro Familie nur noch 1 Kind oder gar kein Kind. Die Zahl der Kinder hat aber relativ wenig Einfluß auf den Wohnungsbedarf je Haushalt.[48] Für die Bestimmung des künftigen Wohnungsbedarfs ist deshalb die Entwicklung der Haushalte wichtiger[49] als die Bevölkerungsentwicklung.[50]

2.2.2 Die Entwicklung der Haushalte

Im Zusammenhang mit Bevölkerungsvorausschätzungen nimmt das Statistische Bundesamt auch Schätzungen für die Entwicklung der Haushalte vor. Bei den im Dezember 1985 veröffentlichten Daten[51] wird von einer auf der Grundlage einer konstanten Geburtenhäufigkeit erstellten Modellrechnung für die deutsche Bevölkerung (Modell 1) sowie einer besonderen Berechnung für die ausländische Bevölkerung ausgegangen. Für beide Teilbereiche wurden unterschiedliche Ermittlungsmethoden angewendet. Die Ergebnisse stellen sich wie folgt dar:[52]

48 Christian FASENHOLTZ, a.a.O., S. 8.
49 Bernhard BARTHOLMAI, Analyse und Prognose der Wohnungsnachfrage in der Bundesrepublik Deutschland, S. 12, Veröffentlichung: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Strukturforschung, Heft 58, Berlin 1980 und Heinz SAUTTER, Tendenzen der langfristigen Bevölkerungsentwicklung, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 3/1984, S. 104
50 Holger BERNDT, Perspektiven des Wohnungsmarktes, a.a.O., S. 15
51 STATISTISCHES BUNDESAMT, Bevölkerung gestern, heute und morgen, Wiesbaden 1985, S. 192 ff.
52 Ebenda, S. 193

Tab. 40: Die Entwicklung der deutschen Haushalte von 1982 bis 2000

Jahr	Deutsche Haushalte in 1.000	Personen je Haushalt
1982	23.668	2,39
1985	24.073	2,34
1990	24.697	2,26
1995	24.349	2,27
2000	23.781	2,27

Tab. 41: Die Entwicklung der ausländischen Haushalte von 1982 bis 2000

Jahr	Ausländische Haushalte in 1.000	Personen je Haushalt
1982	1.669	2,80
1985	1.455	2,93
1990	1.383	2,94
1995	1.464	2,83
2000	1.619	2,59

Tab. 42: Die Entwicklung der Haushalte in der Bundesrepublik insgesamt von 1982 bis 2000

Jahr	Haushalte in 1.000	Personen je Haushalt
1982	25.337	2,42
1985	25.528	2,38
1990	26.080	2,30
1995	25.813	2,30
2000	25.400	2,29

Die Berechnung zeigt, daß sich die durchschnittliche Haushaltsgröße dem langjährigen Trend entsprechend bis 1990 weiter verkleinert und dann weitgehend konstant bleibt. Im Jahre 1982 betrug die durchschnittliche Haushaltsgröße bei den deutschen Haushalten 2,39 Personen, bei den Haushalten insgesamt 2,42 Personen. Für 1990 lauten die entsprechenden Zahlen 2,26 bzw. 2,30 Personen. Das ist für die Zeit von 1982 bis 1990 eine relative Verkleinerung von 5,44% bzw. 4,96%. Durch den Rückgang der Haushaltsgröße wird die Zahl der Haushalte bis 1990 trotz rückläufiger Bevölkerungsentwicklung auf rd. 26,1 Mio bis 1990 steigen,[53] dann wieder leicht abnehmen und im Jahre 2000 etwa die Zahl der Haushalte des Jahres 1982 in Höhe von ca. 25,3 Mio erreichen. Die Zunahme von 1982 bis 1990 beträgt 743.000 Haushalte oder 2,93%. Mit der Zunahme der Haushalte nimmt auch der Wohnungsbedarf zu.[54]

Vergleicht man die Daten einer vom Statistischen Bundesamt in 1969 durchgeführten Vorausschätzung der Haushalte mit den zwischenzeitlich für diese Zeitpunkte vorliegenden Ergebnissen des Mikrozensus, dann liegen die Zahlen der Vorausschätzung, wie die folgende Darstellung zeigt, in allen drei Annahmevarianten unter den Ergebnissen des Mikrozensus.

---

53 Vgl. auch Bernd BECKER, Vorausschätzung bevölkerungsstrukturell bedingter Krisen in deutschen Großstädten bis 1995 und Entwicklung entsprechender politisch-administrativer Strategien, München 1982, S. 8 und Werner ERNST, Wertorientierung und ordnungspolitische Grundsatzentscheidungen in der Wohnungspolitik, in: Reform der Wohnungspolitik, Melle 1980, S. 84 und Christian BAUER, Wohnungpolitische Koordinaten des Jahres 2000, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 11/1983, S. 578

54 Bausparkassenfachbuch 1987, Stuttgart 1987, S. 324 und HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 80 und Handelsblatt vom 10.03.1987, Zahl der Haushalte wächst, S. 4

Tab. 43: Haushalte; Vergleich der Vorausschätzung 1969 mit dem Mikrozensus 1982

Vorausschätzung 1969[55]			Mikrozensus1982[56]		Differenz in 1.000
Zeitpunkt	Annahme	Haushalte in 1.000	Zeitpunkt	Haushalte in 1.000	
1.1.1975	I	23.015	Mai 1975	23.722	707
	II	22.619			1.103
	III	22.985			737
1.1.1980	I	23.770	April 1980	24.811	1.041
	II	23.065			1.746
	III	23.950			861

Der Zahlenvergleich zeigt einerseits, wie schwer es ist, die Entwicklung der Haushalte richtig vorauszuschätzen, andererseits aber auch, daß die sorgfältig durchgeführten Schätzungen in ihren Ergebnissen zumindest Mindestentwicklungen aufzeigen, die von der wirklichen Entwicklung noch übertroffen werden. Bei gleicher Annahme für die kommenden Jahre müßte die Zunahme der Haushalte über der prognostizierten Zahl liegen[57] und einen entsprechend höheren Wohnungsbedarf initiieren.

55 STATISTISCHES BUNDESAMT, Bevölkerung und Kultur, Reihe 5, Haushalte und Familien, 1969, Wiesbaden 1970, S. 54. Die den einzelnen Annahmen zugrunde liegenden Fakten sind auf S. 17 der gleichen Veröffentlichung dargestellt.

56 STATISTISCHES BUNDESAMT, Reihe 3, Haushalte und Familien 1982, S. 118

57 Dieses wird auch durch den Vergleich älterer mit jüngeren Vorausschätzungen deutlich. Nach der in Wirtschaft und Statistik, Heft 9/1979, S. 649 ff. veröffentlichten Entwicklung der Haushalte bis 1990 werden für 1990 etwa 23,7 Mio Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand vorausgeschätzt. Die Vorausschätzung von 1985 prognostizierte für das gleiche Jahr rd. 24,7 Mio Haushalte (siehe Tabelle 40), also rd. 1 Mio mehr.

2.2.2 Die laufende Steigerung des Anspruchniveaus hinsichtlich der Wohnungsgröße

Die subjektiven Wohnwünsche der Bevölkerung sind sehr vielschichtig. Besonders häufig ist der Wunsch nach einer größeren Wohnung,[58] der mit steigendem Wohlstand und geringerer Kinderzahl noch zunimmt. Wie sich die Versorgung der Bevölkerung hinsichtlich der Wohnungsgröße im Laufe der Zeit verändert hat, läßt sich mit den in der Wohnungswirtschaft üblichen Begriffen "Wohnung" und "Wohnraum" nicht eindeutig bestimmen.[59] Während die durchschnittliche Wohnungsgröße im Jahre 1950 mit 54 qm angegeben wurde, betrug sie 1978 bereits 74 qm.[60] Auf einen Wohnraum entfielen 1952 durchschnittlich 16,24 qm, 1972 aber 20,06 qm.[61] Beide Begriffe haben also im Zeitablauf ihre Inhalte völlig verändert. Dagegen läßt sich der Begriff "Wohnfläche" eindeutig definieren und mit der Größe "Einwohner" vergleichen.

Diese so gebildete Kennziffer "Wohnfläche je Einwohner" betrug, wie in Abschnitt 1.4.2.6 dargestellt, im Jahre 1950 rd. 15 m^2 und im Jahre 1978, in dem die Wohnfläche bisher zum letzten Mal amtlich ermittelt wurde, 31,1 m^2. Bei diesen Pro-Kopf-Zahlen handelt es sich nicht um einfache mathematische Rechenergebnisse, sondern um tatsächlich realisierte Nachfrage.

Wie sich die Wohnflächenversorgung in der Zukunft entwikkeln würde, war Gegenstand einer 1980 veröffentlichten Untersuchung des Städtebaulichen Institutes der Universität

---

58 Vgl. Rainer HOBIGK, Die Beurteilung der Wohnungssituation in Baugebieten mit gemischter Nutzung, Hannover 1981, S. 204 und Volker KREIBICH, Determinanten des Standortverhaltens von Haushalten, in: Wohnungspolitik und regionale Siedlungsentwicklung, Hannover 1982, S. 23

59 Werner DANNEBOM, Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf - Erfahrungen und Probleme aus der Sicht der kommunalen Praxis, in: Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf, Bochum 1975, S. 64

60 Joachim BALDERMANN u.a., Wohnflächennachfrage und Siedlungsentwicklung, Stuttgart 1980, S. 38

61 DANNEBOM, a.a.O., S. 65

Stuttgart.[62] Obwohl sich die Untersuchung auf die Stadt Stuttgart mit der Region Mittlerer Neckar beschränkte, sind die Verfasser der Forschungsarbeit der Meinung, daß die wesentlichen Ergebnisse aufgrund der Bezugnahme auf theoretische Aussagen bzw. Hypothesen des einschlägigen Schrifttums verallgemeinbar sind, was durchaus plausibel erscheint.[63] Da der Wohnflächenbedarf weitgehend von zahlenmäßig nicht erfaßbaren subjektiven Wünschen bzw. normativen Vorstellungen abhängt, wurde die Untersuchung ausschließlich auf die Wohnflächennachfrage abgestellt. Die Untersuchung ihrer Bestimmungsfaktoren führte zu dem Ergebnis, "daß die Pro-Kopf-Nachfrage nach Wohnfläche vor allem durch drei Größen bestimmt wird: durch das Einkommen, durch die Haushaltsgröße und durch die Wohnungseigentumsquote."[64] Für die Entwicklung dieser Bestimmungsgrößen bis zum Jahre 2000 wurden verschiedene Annahmen gemacht, die durch unterschiedliche Kombinationen zu einer Vielzahl von Modellrechnungen führten. Als Wert mit der höchsten Eintrittswahrscheinlichkeit für die Wohnungsversorgung im Jahre 2000 prognostizieren die Verfasser etwa 47 m^2 durchschnittliche Wohnfläche pro Person.[65] "Diesem Durchschnittswert liegen als Annahmen eine durchschnittliche jährliche Steigerung des realen Haushaltseinkommens von 2,5% zugrunde, eine durchschnittliche Haushaltsgröße von 2,3 Personen und eine Eigentumsquote von 55%."[66]

Zuvor wurde auch die Frage untersucht, ob nach weit verbreiteter Auffassung nicht bald eine Sättigung in der Wohnflächennachfrage eintreten würde. Mit Recht stellen die Verfasser die Frage, "warum die in den letzten 30 Jahren zu

62 Joachim BALDERMANN u.a., Wohnflächennachfrage und Siedlungsentwicklung, Stuttgart 1980
63 Ebenda, S. 7 und S. 85
64 Ebenda, S. 85; siehe auch Bernd BARTHOLMAI und Rudi ULBRICH, Zur längerfristigen Entwicklung der Wohnungsnachfrage, in: DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 26/77, 44. Jahrgang, S. 219
65 Joachim BALDERMANN u.a., a.a.O., S. 99; siehe auch: Volker KREIBICH, Die maßgeblichen Rahmenbedingungen und ihr Einfluß auf die künftige Wohnungsmarktentwicklung, in: Disharmonien zwischen Wohnungspolitik und Regionalentwicklung, Hannover 1982, S. 23
66 Ebenda

beobachtende nahezu stetige lineare Zunahme der Wohnfläche pro Kopf[67] gerade im Zeitraum der nächsten 20 Jahre stagnieren soll ..."[68] Sie kommen in der von ihnen durchgeführten Sättigungsanalyse zu dem Ergebnis, "daß keine Anzeichen auf einen Sättigungsverlauf der Wohnfläche pro Person hindeuten."[69] "Es ist vielmehr wahrscheinlich, daß der durchschnittlichen Wohnflächenversorgung je Einwohner in den kommenden zwei Jahrzehnten ähnliche Wachstumsraten zugrunde liegen werden wie bislang."[70] Der Zuwachs in der Wohnfläche je Einwohner wird nach dieser Untersuchung wesentlich höher liegen als die prozentuale Abnahme der Bevölkerung.[71]

Fazit dieser Untersuchung ist, daß sich bis zum Jahre 2000 nicht nur ein beachtlicher Wohnflächenbedarf, sondern auch eine stetig weiter steigende Wohnflächennachfrage ergeben wird.

2.2.4 Ergebnis

Die künftige Entwicklung der Bevölkerung präzise vorauszusagen, ist außerordentlich schwer. Trotzdem kann festgestellt werden, daß auf der Basis der heute bekannten Fakten und Verhaltensweisen die deutsche Bevölkerung in den kommenden Jahren und Jahrzehnten abnehmen wird. Bei der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland

---

67 siehe auch: Werner DANNEBOM, a.a.O., S. 66

68 Joachim BALDERMANN, a.a.O., S. 81

69 Ebenda, S. 84 und BERNDT, a.a.O., S. 16 und DICK/EEKHOFF, a.a.O., S. 214 und Hartmut E. ARRAS, Wohnungspolitik und Stadtentwicklung, Bonn 1980, S. 81 und Dieter HAACK, Neue Ansätze ..., a.a.O., S. 6

70 Ebenda, S. 102 und Werner DANNEBOM, a.a.O., S. 67 und HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 123 und Manfred GANN, Neubau von Mietwohnungen bei aktiver Bestandspolitik aus kommunaler Sicht, in: Martin OSCHMANN u.a., Förderungsstrategien in der Wohnungswirtschaft, Münster 1982, S. 18; vgl. dazu auch KREIBICH, Determinanten des ..., a.a.O., S. 36, der davon ausgeht, daß die Wohnfläche pro Person schwächer als bisher ansteigen wird.

71 Joachim BALDERMANN, a.a.O., S. 103

sind Prognosen wesentlich schwieriger,[72] zumal diese Veränderungen in starkem Maße von politischen Entwicklungen (so z.B. der Realisierung des EG-Binnenmarktes ab 1992) und politischen Entscheidungen abhängig sind. Trotzdem werden auch hier Vorausschätzungen vorgenommen. Danach wird bis zum Jahre 2010 noch mit Zunahmen und ab dann mit einer allmählichen Abnahme gerechnet.[73]

Die danach angenommene Zunahme bei der ausländischen Bevölkerung reicht jedoch nicht aus, den Rückgang bei der deutschen Bevölkerung auszugleichen. Insgesamt nimmt die Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland nach den Vorausschätzungen stetig ab.[74]

Die Entwicklung der Haushalte zeigt ein anderes Bild. Aufgrund der sich weiter verkleinernden durchschnittlichen Haushaltsgröße wird sich die Zahl der Haushalte trotz rückläufiger Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland mindestens bis 1990 erhöhen.[75]

"Mit wachsendem Sozialprodukt und steigendem Lebensstandard werden in den kommenden Jahren und Jahrzehnten die Ansprüche auch an das Wohnen laufend höher werden",[76] was bisher durch den permanent steigenden Wohnflächenkonsum zum Aus-

72 GEWOS e.V.-Kommission, Möglichkeiten und Grenzen bestandsorientierter Wohnungspolitik, Hamburg 1983, S. 14 und S. 64

73 STATISTISCHES BUNDESAMT, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, a.a.O., S. 245

74 Ebenda, S. 244 f.

75 STATISTISCHES BUNDESAMT, Bevölkerung gestern, heute und morgen, Wiesbaden 1985, S. 193, sowie GEWOS e.V.-Kommission, a.a.O., S. 14 und 64 und BERNDT, a.a.O., S. 15

76 Walter FEY, Die Hebung des Wohnungsstandards im Wohnungsbestand als Aufgabe, Bonn 1972, S. 3; vgl. auch Jürgen H.B. HEUER, Der Wohnungsmarkt als Funktion von Miete und Einkommen, in: Hans K. SCHNEIDER, (Hrsg.), Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf - Beiträge zur Marktforschung, Köln-Braunsfeld 1966, S. 22 f. Heuer spricht in diesem Zusammenhang von einer gewissen Automatik der progressiven Wohnungsnachfrage und nennt das das "Gesetz des wachsenden Wohnungsfehlbedarfs". Siehe auch: Olgred AULE, Wohnungsfehlbestand und Wohnungsbautätigkeit, München 1959, S. 6

druck kommt.[77] Diese Entwicklung kann jedoch beeinträchtigt werden, wenn durch die strukturellen Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung künftig mehr Mittel zur Sicherstellung der Rentenzahlungen aufgebracht und/oder Kürzungen bei den Renten vorgenommen werden müssen.

Die steigende Wohnflächennachfrage und die Zunahme der Haushalte werden die rückläufige Bevölkerungsentwicklung mit großer Wahrscheinlichkeit kompensieren und so für die kommenden Jahre zu zusätzlichem Wohnungsbedarf führen,[78] der in seiner Höhe jedoch von der Unsicherheit in der Rentenentwicklung beeinflußt werden kann.

2.3 Die Ermittlung des Wohnungsbedarfs aufgrund von Prognosen

2.3.1 Der Wandel des Wohnungsmarktes

Der Wohnungsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland hat sich seit dem Zweiten Weltkrieg bis heute grundlegend geändert. Ausgehend von der allgemeinen Wohnungsnot wurden bis in die 70er Jahre hohe Wohnungsbauleistungen erbracht, die 1976 zahlenmäßig zu einem Gleichstand von Wohnungen und Haushalten führten.[79] Doch schon Jahre vor diesem Gleichstand zeigten sich Schwierigkeiten. Es wurde von der Sättigung des Wohnungsmarktes[80] und Leerständen[81] gesprochen und die Situation als "radikaler Umschwung von einem Verkäufer-

77 Joachim BALDERMANN u.a., a.a.O., S. 102 und Werner DANNEBOM, a.a.O., S. 67; vgl. auch HOBIGK, a.a.O., S. 209
78 BERNDT, a.a.O., S. 18
79 siehe Abschnitt 1.4.2.2
80 Wolfram HASSELMANN und Ingrid SCHUBERT, Modellanalyse der Nachfrageverteilung in Stadtregionen, in: Rainer THOSS u.a., Prognosen für die Wohnungswirtschaft, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Münster 1974, S. 51
81 Werner GIEBNER, Überlegungen zur Entwicklung des Wohnungsbedarfs in Nordrhein-Westfalen: Konsequenzen für die Wohnungspolitik, in: Jürgen H.B. HEUER (Hrsg.), Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf, Bochum 1975, S. 3

zu einem Käufermarkt"[82] bezeichnet. In einer solchen Phase, in der sich Wohnungen nur noch schwer vermieten oder verkaufen lassen, Leerstände sich zu Wohnungshalden entwickeln und die Sorge vor Fehlplanungen und Fehlinvestitionen wächst, wird das Informationsbedürfnis hinsichtlich der künftigen Entwicklung immer größer und schließlich unabdingbar.[83] Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß schon Mitte der 60er Jahre auch für den Bereich der Wohnungswirtschaft Prognosen vorgelegt wurden[84] und im Laufe der 70er Jahre an Häufigkeit beachtlich zunahmen.

2.3.2 Der Begriff Prognose

Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch ist die Prognose eine Aussage über zukünftige Zustände, Abläufe oder Ereignisse aufgrund von Erfahrungswissen.[85] Rogge versteht unter der Prognose "die systematische, logisch begründete Ableitung von Zukunftsaussagen oder Ereignissen aus bekannten in der Vergangenheit oder Gegenwart liegenden Fakten".[86] Giersch nennt das Prognostizieren "eine logische Operation der Auswertung zukunftsträchtiger Informationen".[87] Gemeinsam beinhalten diese beiden Definitionen logische Verfahren, wo-

82 Winfried Kaspar RISSE, Wohnungsnachfrage - versus Wohnungsbedarfsprognose, in: Deutsche Wohnungswirtschaft 6/1976, S. 151. Siehe auch: Heinz DIEDRICH und Peter KRAMER, Quantifizierung der Wohnungsnachfrage: Möglichkeiten und Grenzen der Wohnungsmarktforschung, in: Rainer THOSS u.a., a.a.O., S. 77 sowie Wolfram HASSELMANN und Ingrid SCHUBERT, a.a.O., S. 51

83 Paul SPELSBERG, Einführung in das Tagungsthema, in: Rainer THOSS u.a., Prognosen für die Wohnungswirtschaft, Münster 1974, S. 10

84 "Eine der ersten wohnungswirtschaftlichen Bedarfsprognosen stammt von Arnim Sobotschinski, die er 1965 auf der Jahreshauptversammlung der GEWOS vorgetragen hat. Sie reicht bis zum Jahre 1975"; siehe Helmut JENKIS, Wohnungsbedarfsprognosen - Fehlprognosen?, München 1977, S. 57

85 Dieter RÜCKLE, Externe Prognosen und Prognoseprüfung, in: Der Betrieb 2/1984, S. 57

86 H.J. ROGGE, Methoden und Modelle der Prognosen aus absatzwirtschaftlicher Sicht. Ein Beitrag zur Prognoseforschung im Unternehmensbereich, Berlin 1972, S. 16

87 Herbert GIERSCH, Allgemeine Wirtschaftspolitik-Grundlagen, Wiesbaden 1960, S. 40

bei nicht eindeutig bestimmt werden kann, welche Ereignisse, Tatbestände und Zusammenhänge in welcher Form logisch zu verknüpfen sind. Jenkis weist deshalb darauf hin, daß "ein gewisses" Fingerspitzengefühl "oder die Intuition nicht ganz ausgeschlossen werden kann."[88] Dagegen verwendet Sobotschinski in seiner inhaltlichen Darstellung das Wort "wahrscheinlich" und deutet damit an, daß die Feststellungen und Aussagen von Prognosen nicht immer folgerichtig sein müssen. Nach Sobotschinski versuchen die Prognosen unter den möglichen Abläufen des Geschehens jene zu schildern, die nach der gegenwärtigen Kenntnis der Lage und der Zusammenhänge wahrscheinlich sind.[89]

2.3.3 Das Informationsbedürfnis

Das Interesse an Informationen über die künftige Entwicklung des Wohnungsmarktes ist bei allen Beteiligten, den aktiven Anbietern, den wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Instanzen der Kommunen und der höher geordneten Gebietskörperschaften, sehr groß, aber auch sehr differenziert. Die Anbieter von Wohnungen sind an Daten interessiert, "an denen sie ihre Erhaltungs-, Modernisierungs- und Neubauinvestitionen orientieren können".[90] Sie wollen wissen, wieviele Wohnungen welcher Größe und mit welcher Qualität an welchem Standort gewinnbringend vermietet bzw. gebaut werden können.[91] Die staatlichen Institutionen möchten

---

88 Helmut JENKIS, Wohnungsbedarfsprognosen ..., a.a.O., S. 11

89 Arnim SOBOTSCHINSKI, Aspekte einer Wohnungsbedarfsprognose bis 1975, Referat anläßlich der Jahreshauptversammlung am 29./30. April 1965 der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e.V., Hamburg 39, Hamburg 1966, S. 4. Siehe auch: Bernd BARTHOLMAI, Analyse und Prognose der ..., a.a.O., S. 9

90 Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Querschnittsauswertung regionaler Wohnungsmarktanalysen, Teil 1, Bad Godesberg 1983, S. 7 und HEUER KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 361

91 Ebenda, S. 7; siehe auch: Rainer THOSS, Quantitative Ziele für die Wohnungsversorgung, in: Rainer THOSS u.a. Prognosen für die Wohnungswirtschaft, Münster 1974, S. 16 sowie Winfried Kaspar RISSE, a.a.O., S. 156

Information über die künftige Entwicklung der Wohnungsversorgung haben, damit sie daran ihre Entscheidungen zur Erfüllung ihrer Aufgabe, die Bevölkerung ausreichend und angemessen mit Wohnraum zu versorgen, ausrichten und gestalten können.[92]

Für die Beantwortung dieser sehr unterschiedlichen Fragen können sowohl Wohnungsbedarfsprognosen als auch Wohnungsnachfrageprognosen verwendet werden. In der wohnungswirtschaftlichen Literatur besteht jedoch keine einhellige Meinung darüber, welche dieser Prognosen für welchen Zweck die geeignetere ist. Dieses soll im folgenden Abschnitt näher untersucht werden.

2.3.4 Bedarfs- oder Nachfrageprognosen

Die Unterscheidung zwischen Wohnungsbedarfs- und Wohnungsnachfrageprognosen setzt als erstes voraus, daß die Begriffe "Bedarf" und "Nachfrage" klar gegeneinander abgegrenzt werden. Davon gehen sowohl Duwendag[93] und Thoss[94] als auch Bucher[95] in ihren Arbeiten aus. In den Adressaten von Wohnungsbedarfs- und Wohnungsnachfrageprognosen sehen Thoss und Bucher einen zweiten wesentlichen Unterschied. Danach wenden sich Wohnungsbedarfsprognosen an die staatlichen Institutionen[96] und die Wohnungsnachfrageprognosen an die Wohnungsanbieter und -produzenten.[97] Sowohl Risse[98] als

92 Der Bundesminister für Raumordnung ..., a.a.O., S. 8 und Rainer THOSS, a.a.O., S. 16 sowie RISSE, a.a.O., S. 156
93 Dieter DUWENDAG, Methoden und Determinanten einer Wohnungsbedarfs-, Kosten- und Mietprognose für die Bundesrepublik Deutschland bis 1975, Münster 1970, S. 17 f. und Dieter DUWENDAG u.a., Wohnungsbedarfsprognose für die Bundesrepublik ..., a.a.O., S. 5
94 Rainer THOSS, Quantitative Ziele für die Wohnungsversorgung, in: Rainer THOSS u.a., Prognosen für die Wohnungswirtschaft, Münster 1974, S. 15
95 Hansjörg BUCHER, Regionalisierte Wohnungsbedarfsprognose ..., a.a.O., S. 3
96 Siehe auch: PANNITSCHKA, a.a.O., S. 26 und HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 366
97 Rainer THOSS, a.a.O., S. 16 und Hansjörg BUCHER, a.a.O., S. 3
98 Winfried Kaspar RISSE, a.a.O., S. 156

auch Jenkis[99] weisen nach, daß eine derart strenge Zuordnung nicht richtig ist. Entscheidendes Kriterium für die Differenzierung der Prognosen sind weniger die Adressaten, als vielmehr die diesen Prognosen zugrunde liegenden Zielsetzungen.

Nach Jenkis[100] unterscheiden sich Wohnungsbedarfs- und Wohnungsnachfrageprognosen auch noch nach regionalen und zeitlichen Gesichtspunkten. So sind Bedarfsprognosen in der Regel Globalprognosen für das gesamte Bundesgebiet und erstrecken sich über einen längeren Zeitraum, während sich Nachfrageprognosen auf örtlich begrenzte Gebiete (Regionalprognosen) und auf Zeiträume von 2-3 Jahren beziehen.

In der Praxis werden, wie Risse ausführt,[101] Wohnungsbedarfs- und Wohnungsnachfrageprognosen häufig gleichgesetzt, was auf eine Verwechslung und unzulässige Vermischung der Begriffsinhalte zurückzuführen ist.[102] Das ist nicht akzeptabel. Wohnungsbedarfs- und Wohnungsnachfrageprognosen haben aufgrund der ihnen jeweils zugrunde liegenden unterschiedlichen Zielsetzungen ihre selbständige Bedeutung und sind deshalb sowohl für die staatlichen Institutionen, als auch für die Wohnungsanbieter und -produzenten, wenn auch mit unterschiedlichen Gewichten, wichtige Informationen. Deshalb kann auch der seinerzeit von Ravens veröffentlichten Forderung: "Wohnungsbedarfsprognosen müssen damit zum größten Teil ersetzt werden durch Wohnungsnachfrageprognosen"[103] nicht zugestimmt werden. Die Forderung muß lauten: Wohnungsbedarfsprognosen und Wohnungnachfrageprognosen.

---

99 Helmut JENKIS, Wohnungsbedarfsprognosen ..., a.a.O., S. 28
100 Ebenda, S. 27
101 RISSE, a.a.O., S. 152 ff.
102 THOSS, a.a.O., S. 13
103 Karl RAVENS, Wohnungswirtschaft an der Wende - gibt es einen Neubeginn?, in: Deutsche Wohnungswirtschaft 1/1976, S. 5

2.3.5 Alternative Prognosemodelle

Der Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau für ein Forschungsprojekt "Regionale Wohnungsmarktanalysen" macht deutlich, daß die Daten aus den amtlichen Vorausschätzungen des Statistischen Bundesamtes und die bisherigen Ergebnisse zahlreicher Prognosen nicht ausreichen, um zu sicheren Entscheidungsgrundlagen zu kommen. Die Ergebnisse dieses Forschungsauftrages sind in einem umfangreichen, zweiteiligen Bericht dargestellt.[104]

Als wesentliche Erkenntnisse sind folgende Punkte festzuhalten:

1. Der Prognose der Wohnungsmarktentwicklung, insbesondere der Prognose der Wohnungsnachfrage, kommt zur Vorbereitung privatwirtschaftlicher wie auch staatlicher Entscheidungen eine besondere Bedeutung zu.[105]

2. Die bisher bekannten und angewendeten Prognosemodelle werden schon in ihrer konzeptionellen Anlage als problematisch angesehen.[106]

3. Die gesetzten Ziele sind mit den bisher erarbeiteten Prognosen weder erfüllt noch beim heutigen Stand der Forschung in der Bundesrepublik Deutschland alle erfüllbar.[107]

4. Es werden zwei Arten von Modellen entwickelt,

   a) sogenannte <u>partielle Modelle</u>, "in denen die effektive Nachfrage ohne explizite Berücksichtigung der Wech-

---

104 Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Querschnittsauswertung regionaler Wohnungsmarktanalysen, Teil 1, Bad Godesberg 1983, Teil 2, Bad Godesberg 1984
105 Ebenda, S. 1
106 Ebenda, S. 1 f.
107 Ebenda, S. 7

selbeziehungen mit dem Wohnungsangebot prognostiziert wird"[108] und

b) sogenannte Simulationsmodelle, "in denen diese Wechselbeziehungen explizit aufgenommen ist, als insbesondere die Reaktionen der Konsumentenhaushalte auf die Nicht-Erhältlichkeit des gewünschten Angebots simuliert werden".[109]

5. Die einzelnen Prognosen werden für bestimmte Wohnungsmarktregionen durchgeführt, wobei die Einhaltung von Verwaltungsgrenzen in der Regel nicht beachtet wurde.[110] Durch die Begrenzung auf regionale Wohnungsmärkte werden Saldierungseffekte, wie sie bei den bisherigen Globalprognosen möglich sind, ausgeschaltet.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß diese Modelle sehr aufwendig und wegen der vielen berücksichtigten Beziehungen kompliziert sind. Da viele Daten durch eigene Erhebungen und Befragungen ermittelt werden mußten, ergeben sich neben den allen Prognosen zugrunde liegenden Probleme diesbezüglich zusätzliche Unsicherheiten.[111]

Auch mit dieser Forschungsarbeit konnte das Prognoseproblem noch nicht gelöst werden.

---

108 Ebenda, S. 11
109 Ebenda, S. 11
110 Ebenda, S. 27
111 Bernd BARTHOLMAI, Elemente ..., a.a.O., S. 12

2.3.6 Probleme der Prognosen

Vergleiche von Prognoseergebnissen mit der Realität zeigen, daß sich die vorausgeschätzten Daten als "krasse Unterschätzungen"[112] erwiesen. Ein Vergleich der wichtigsten Globalprognosen bis 1.11.1976 zeigt so starke Abweichungen, daß sich berechtigte Zweifel ergeben, ob diese Ergebnisse überhaupt noch als Entscheidungshilfen nützlich sind.[113]

Die Ursachen für diese Abweichungen sind vielschichtig. Oft sind die Ausgangszahlen für Prognosen veraltet und unvollständig und somit unpräzise.[114] Außerdem können während des Prognosezeitraumes neue unvorhersehbare innen- und außenpolitische sowie wirtschaftliche Faktoren[115] eintreten, die die weitere Entwicklung verändern. Wesentlich ist auch die für sozialökonomische Prognosen typische Eigenschaft, daß sie selbst das Verhalten der Menschen beeinflussen, was es bei naturwissenschaftlichen Voraussagen nicht gibt.[116]

---

112 Dieter DUWENDAG, Methoden und Determinanten ..., a.a.O., S. 10 und Dieter DUWENDAG u.a., Wohnungsbedarfsprognose für den Wirtschaftsraum Dinslaken ..., a.a.O., S. 1 sowie Ulrich PFEIFFER, a.a.O., S. 6 und Günter FRISCH, Volkswirtschaftliche Probleme des Wohnungsbaus in der Bundesrepublik nach 1950, Heidelberg 1969, S. 227. Vgl. auch zur Prognose der Bevölkerungsentwicklung, Der langfristige Kredit, Leerstände sind weg - Wohnungsmärkte im Aufwind, Heft 15/1988, S. 503: "Doch haben sich die Prognosen bisher sämtlich als falsch erwiesen."

113 Helmut JENKIS, Wohnungsbedarfsprognosen ..., a.a.O., S. 89 ff.; vgl. auch Helmut W. JENKIS, Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft vor einer Konjunktur- und Strukturanpassung - Versuch einer Diagnose und Prognose, in: Helmut W. JENKIS, Lidwina KÜHNE-BÜNING, Strukturprobleme der Wohnungswirtschaft, Bochum 1976, S. 17 ff. und Helmut GEIGER, Der Markt setzt Signale, in: Deutsche Wohnungswirtschaft 1/1976, S. 18

114 Werner GIEBNER, Überlegungen zur Entwicklung des Wohnungsbedarfs in Nordrhein-Westfalen: Konsequenzen für die Wohnungspolitik, in: Jürgen H.B. HEUER (Hrsg.), Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf, Bochum 1975, S. 15

115 Dieter DUWENDAG u.a., Wohnungsbedarfsprognose für die Bundesrepublik ..., a.a.O., S. 150

116 Helmut W. JENKIS, Wohnungsbedarfsprognose ..., a.a.O., S. 11 und Winfried MOEWES, Grundfragen der Lebensraumgestaltung, Raum und Mensch, Prognose, "offene" Planung und Leitbild, Berlin 1980, S. 247

"Es gibt keine absolut richtigen Prognosen. Dennoch sind Staat und Wirtschaft auf Voraussagen angewiesen. Beide können nur dann richtige Entscheidungen treffen, wenn sie ihre Bedarfsvorstellungen möglichst zuverlässig eingegrenzt haben. Wunschdenken und Schönfärberei wären hier fehl am Platz."[117] Es muß deshalb nach weiteren Möglichkeiten gesucht werden, die Prognosemethoden zu verfeinern bzw. durch andere Methoden der Marktforschung zu ergänzen.[118]

2.3.7 Ergebnis

Seit Duwendag, der als Pionier der Wohnungsbedarfsprognose bezeichnet wird, seine erste Prognose 1970 veröffentlicht hat,[119] nahm die Zahl der von anderen Autoren veröffentlichten Prognosen rasant zu. Die wichtigsten Globalprognosen, die bis 1.11.1976 veröffentlicht wurden, hat Jenkis in einer Übersicht zusammengefaßt und miteinander verglichen.[120] Dabei handelt es sich um insgesamt 16 Prognosen, von denen 15 Bedarfsprognosen sind und nur eine eine Nachfrageprognose. Eine Vielzahl von Regionalprognosen wurden im Rahmen eines Forschungsauftrages durchgeführt, dargestellt und miteinander verglichen.[121]

Aus den vielfältigen Versuchen, im Rahmen von Prognosen die künftige Entwicklung des Wohnungsmarktes oder von Wohnungsteilmärkten vorauszusagen, wird das besondere Interesse von Staat und Wirtschaft an derartigen Informationen deutlich.

---

117 Martin SCHULTZ, Langfristiger Wohnungsbedarf, in: Die freie Wohnungswirtschaft, 24. Jg., Heft 7, Juli 1975, S. 253 und MOEWES, a.a.O., S. 241 ff. und S. 288 und S. 289

118 BARTHOLMAI, Elemente ..., a.a.O., S. 10

119 Dieter DUWENDAG, Methoden und Determinanten ..., a.a.O.; vgl. auch Peter SCHACHT, Neuere methodische Ansätze zu Wohnungsmarktprognosen, in: Der Städtetag 2/1977, NF, Jg. 30, S. 77

120 Helmut JENKIS, Wohnungsbedarfsprognosen ..., a.a.O., S. 89 ff.

121 Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Querschnittsauswertung regionaler Wohnungsmarktanalysen, Teil 1, Bad Godesberg 1983, Teil 2, Bad Godesberg 1984

Andererseits wird dadurch aber auch demonstriert, daß es noch bei weitem keine einheitlichen Begriffsbildungen und keine allgemein akzeptierten Methoden gibt.

Trotz der zahlreichen Prognosen konnten krisenhafte Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt in den letzten Jahren nicht verhindert werden. Vergleiche von Prognoseergebnissen und tatsächlichen Ergebnissen zeigen beachtliche Abweichungen.[122] Daraus ergibt sich, daß die künftige Entwicklung des Wohnungsbedarfs durch Prognosen nicht zuverlässig bestimmt werden kann.[123] Trotzdem sind die Ergebnisse hilfreiche, jedoch kritisch zu verwendende Entscheidungshilfen. Alle Prognosen kommen, wenn auch in unterschiedlicher Höhe, zu dem Ergebnis, daß auch in Zukunft weiterer Wohnungsbedarf[124] besteht, den es zu befriedigen gilt.

2.4 Zusammenfassung

Die Untersuchungen haben gezeigt, daß der Begriff "Wohnungsbedarf" in der wohnungswirtschaftlichen Literatur nicht einheitlich angewendet wird. Die Verwechslung oder

---

122 Vgl. dazu auch die Vorausschätzung von Aule aus dem Jahr 1959. Er sagte für 1968 einen Wohnungsbestand von 18.177.000 und eine Nachfrage von 18.142.000 voraus. Bei der Gebäude- und Wohnungszählung vom 25.10.1968 wurden 19.640.000 Wohnungen, also 1.463.000 mehr als vorausgesagt, gezählt. Die Zahl der Haushalte betrug im April 1968 22.021.000 und damit 3.879.000 mehr als die von Aule ermittelte Nachfage. Siehe AULE, a.a.O., Tab. I, S. 17 und Tab. II, S. 18 sowie Abschnitt 1.4.2.2, Tab. 18

123 Vgl. auch: PANNITSCHKA, a.a.O., S. 28

124 Vgl. dazu auch:
1. WestLB Information 1985, Prognose '89, S. 26: "... werden die Wohnungsbauinvestitionen trotz des Einbruchs im laufenden Jahr ab 1986 wieder leichte Zuwachsraten aufweisen."
2. WestLB Information 1987, Prognose '91, S. 26: "Getragen von der steigenden Nachfrage im Einfamilienhausbau und von den Baumaßnahmen im Wohnungsbestand, die sich immer mehr zur Stütze der Baukonjunktur entwikkeln, werden die Wohnungsbauinvestitionen im Prognosezeitraum leicht zunehmen."
3. Gerhard von LOEWENICH, a.a.O., S. 49

Gleichsetzung mit dem Begriff "Wohnungsnachfrage" führt zu einer gewissen Begriffsverwirrung. Es war deshalb notwendig, den weiteren Untersuchungen klare Abgrenzungen der Begriffe voranzustellen. Unter Wohnungsbedarf wird deshalb hier die Anzahl von Wohnungen verstanden, die notwendig ist, um jedem Haushalt die Wohnung zuzuteilen, die seinen subjektiven Einzelbedürfnissen, d.h. seinen individuellen Wohnwünschen entspricht.[125]

Die wesentlichen Faktoren für die Bestimmung des künftigen Wohnungsbedarfs sind die Bevölkerungsentwicklung, die Entwicklung der Haushalte und der ständig steigende Wohnflächenverbrauch. Obwohl nach den Vorausschätzungen die Bevölkerung langsam aber stetig abnehmen wird, wird zumindest bis 1995 die Zahl der Haushalte steigen.[126] Ferner wird durch die weiter steigenden Wohnansprüche der Wohnflächenverbrauch pro Kopf weiter zunehmen.[127] Die negative Bevölkerungsentwicklung wird durch die beiden anderen Bestimmungsfaktoren mehr als kompensiert, so daß sich aufgrund dieser Entwicklung auch für die kommenden Jahre noch ein bedeutender Wohnungsbedarf ergeben wird.[128]

Mit den amtlichen Vorausschätzungen des Statistischen Bundesamtes läßt sich der künftige Wohnungsbedarf nicht bestimmen. Deshalb ist der Wunsch nach entsprechenden Informationen sowohl in der Privatwirtschaft als auch bei den staatlichen Institutionen allzu verständlich.[129] Um dieses

125 Siehe Abschnitt 2.1.1

126 Amt für Stadtentwicklung der Stadt Ludwigshafen, a.a.O., S. 67 und Kölner Stadt-Anzeiger, Mangel an Mietwohnungen befürchtet, Nr. 230 vom 2.10.1987, S. 39 und SAUTTER, Tendenzen der ..., a.a.O., S. 104

127 Hans K. SCHNEIDER, Rolf KORNEMANN, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, Bonn 1977, S. 96

128 Vgl. auch BERNDT, a.a.O., S. 16 und: Schneider sieht deutliche Anzeichen für mehr Nachfrage im Wohnungsbau, Handelsblatt vom 21.1.1988, und Stefan JOKL, Wohnungsbau im Umbruch, in: Der langfristige Kredit, Heft 8/1987, S. 254 und Hartmut E. ARRAS, a.a.O., S. 30

129 Rolf KORNEMANN, Zur Struktur der Erwerber von Wohneigentum, in: EVERS/LANGE/WOLLMANN (Hrsg.), Kommunale Wohnungspolitik, Basel 1983, S. 399. Vgl. auch Dieter HÄRING, Zur Geschichte und Wirkung staatlicher Interventionen im Wohnungssektor, Hamburg 1974, S. 212

Informationsbedürfnis zu befriedigen, wurde von vielen Stellen versucht, mit Hilfe von Prognosen die künftige Entwicklung des Wohnungsbedarfs zu ermitteln. Ein Vergleich der Prognoseergebnisse untereinander und mit den tatsächlich eingetretenen Ergebnissen zeigt beachtliche Unterschiede und Abweichungen, was durchaus auf das unterschiedliche Basismaterial, die verschiedenen methodischen Ansätze und die ihr zugrunde liegenden Annahmen, im wesentlichen aber auch auf die in der Zukunft liegenden und nicht voraussehbaren wirtschaftlichen und politischen Einflüsse zurückzuführen ist. Das bedeutet, daß Prognosen letztlich nicht geeignet sind, den Umfang des künftigen Wohnungsbedarfes zu bestimmen. Trotzdem können die am Wohnungsmarkt Beteiligten darauf nicht mehr verzichten, weil die Prognosen trotz aller Vorbehalte manche wichtige Entscheidungshilfe bieten können. Ihnen allen gemeinsam ist, daß sie, wenn auch in sehr unterschiedlichem Umfang, für die Zukunft Wohnungsbedarf ermitteln.

3. Die Rolle des Staates bei der Wohnungsversorgung

3.1 Das Sozialstaatsprinzip

Der ewige Wunsch des Menschen ist es, das Leben soweit wie möglich selbstverantwortlich und nach eigenen Vorstellungen führen zu können.[1]
Um diesen Wunsch zu ermöglichen, wurden in vielen Verfassungen demokratischer Staaten und Länder Inhalte aufgenommen, die den Menschen des jeweiligen Staates soziale Grundrechte garantieren, und daraus folgernd soziale Aufgaben des Staates formulieren. So fordert auch Art. 20, Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) der Bundesrepublik Deutschland zunächst ganz allgemein den Sozialstaat.[2, 3]
Einige wenige Grundrechte (die Koalitionsfreiheit, Art. 9, Abs. 3, die freie Berufswahl und freie Wahl des Arbeitsplatzes, Art. 12, Abs. 1 und die Gewährleistung des Privateigentums, Art. 14, Abs. 1) sind direkt im Grundgesetz verankert. Andere sind in Gesetzen gewährleistet und so hinsichtlich ihrer Verfassungsmäßigkeit aus dem allgemeinen Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes ableitbar.[4]

---

1 Siegbert MORSCHER, Kommunale Unternehmungen zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und öffentlichem Auftrag - Rechts- und politikwissenschaftliche Analyse, in: MORSCHER-SMEKAL, Kommunale Unternehmungen zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und öffentlichem Auftrag, Wien 1982, S. 30

2 Lothar F. NEUMANN, Klaus SCHAPER, Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main 1982, S. 34 und Günter PÜTTNER, Die öffentlichen Unternehmen, Bad Homburg v.d.H. 1969, S. 253 und HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORD-ALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 169 und Werner REICHERT, Legitimierende Grundlagen einer auf Eigentum gestützten freiheitlichen Ordnung, in: Deutsche Wohnungswirtschaft 7/1982, S. 207 und Karl-Hermann HÜBLER u.a., Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Hannover 1980, S. 28

3 Art. 20, Abs. 1 des GG lautet: "Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat." Siehe Beck'sche Textausgaben, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 48. neubearb. Aufl., Stand: 1. August 1985, München, S. 30

4 NEUMANN/SCHAPER, a.a.O., S. 35 und Oscar SCHNEIDER, a.a.O., S. 12

Hinsichtlich des Sozialstaatsprinzips ist für die Bundesrepublik Deutschland durch das Grundgesetz eine wichtige Entscheidung gefallen.

"Dem Staat (im weitesten Sinne des Wortes) ist die Aufgabe und Verantwortung zugefallen, alles das vorzukehren, was für die Daseinsermöglichung des modernen Menschen ohne Lebensraum erforderlich ist."[5] Was in Erfüllung dieser Aufgaben notwendig ist und geschieht, nennt Forsthoff "Daseinsvorsorge".[6] Der Staat muß also, in welcher Form auch immer sei hier dahingestellt,[7] dafür sorgen, daß der Mensch "die unentbehrlichen Lebensgüter, die er zum Dasein benötigt, erwerben kann."[8] "Wohnen zählt ebenso wie Arbeiten, Versorgung, Bildung, Kommunikation und Verkehr zu den Daseinsgrundfunktionen des Menschen."[9] "Die Wohnung steht als ört-

---

5 Ernst FORSTHOFF, Die Daseinsvorsorge der Kommunen, Vortrag anläßlich der Jahrestagung des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. am 16.12.1957 in Köln, Köln 1958, S. 6 f.

6 Ebenda

7 Über die Art und Weise, wie der Staat die Daseinsvorsorge zu erbringen hat, gibt es unterschiedliche Auffassungen, die von einfachen steuerungspolitischen Eingriffen und Maßnahmen bis hin zu selbständigen staatlichen Betrieben und Unternehmen reichen. Allen Auffassungen gemeinsam ist die Feststellung, daß der Staat tätig werden muß. Im Rahmen der hier erörterten Thematik kommt es allein auf diese Feststellung an, so daß sich die Ausführungen zur Art und Weise der staatlichen Tätigkeit hier erübrigen.

8 Gerhard STUBER, Bedeutung und Aufgabe kommunaler Unternehmen, in: Ludwig MÜLHAUPT und Karl OETTLE (Hrsg.), Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Göttingen 1965, S. 264 und Harald IHLENFELD, Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover 1974, S. 79; vgl. auch Wolfgang GLATZER, Ziele, Standards und soziale Indikatoren für die Wohnungsversorgung, in: ZAPF (Hrsg.), a.a.O., S. 576

9 A. DICK, Wohnungsbau in Bayern unter dem Blickwinkel der Landesentwicklung, in: Zeitschrift für das Gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern, 68 (1978), S. 385; siehe auch: 1) Joachim FISCHER-DIESKAU, Wohnungspolitik, in: Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungswesens, Stuttgart 1959, Bd. III, S. 1750: "Neben Nahrung und Kleidung gehört die Wohnung zu den Urbedürfnissen des Menschen, deren Befriedigung unabweisbar ist." 2) Julius BRECHT, Der Staatseinfluß in der Wohnungswirtschaft, in: Hans Carl NIPPERDEY, Gerhard WEISSER (Hrsg.), Der Staatseinfluß in der Wohnungswirtschaft, Köln-Braunsfeld 1959, S. 31: "Dieses Recht auf Wohnung hat den gleichen Rang wie das Recht auf Existenz oder Arbeit oder Essen." 3) Leonhard LOWINSKI, Grundlagen, Zielsetzungen und Methoden der Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Köln-Braunsfeld 1964, S. 61: "Das Wohnbedürfnis ist ohne

licher Mittelpunkt des individuellen und des familiären Lebens unter dem besonderen Schutz des Staates. Freizügigkeit und Unverletzlichkeit der Wohnung haben verfassungsrechtlichen Rang."10

Zweifel ein menschliches Elementarbedürfnis." 4) Oskar von NELL-BREUNING, Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik, Köln 1970, S. 316: "... zu einem menschenwürdigen Dasein aber notwendig braucht. Dazu gehört unzweifelhaft auch die Möglichkeit zu wohnen." s. auch S. 323, 5) Mario HELFERT, Wohnungsversorgung - nur ein Problem des Marktes?, in: WWI-Mitteilungen 12/1971, S. 367: "Das Wohnen ist eines der elementaren Lebensbedürfnisse, ...", 6) Hansjörg BUCHER, Regionalisierte Wohnungsbedarfsprognose ..., a.a.O., S. 1: "Das Gut "Wohnung" wird in unserer Gesellschaft als lebensnotwendig betrachtet." 7) Gerhard FRANKE, Wohnungsfrage, Ökonomische Gesetze des Kapitalismus, Klassenkampf, Weimar 1976, S. 79: "Es (= das Wohnungsbedürfnis, d. Verf.) ist eines der Grundbedürfnisse ...", 8) Michael E. CORIDASS, Förderungspolitik zur Bildung breitgestreuten Wohnvermögens - Instrumente, Ergebnisse, Neue Wege - Diss. Mainz 1978, S. 22: "Die Wohnung dient zur Befriedigung eines der Elementarbedürfnisse der Menschen." 9) HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, Lehrbuch ..., a.a.O., S. 19: "Das Wohnen ist wegen seiner biologisch notwendigen Schutzfunktion diesen basic needs zuzurechnen." 10) Lorenz FICHTEL, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Augsburg 1980, S. 58: "Da das Wohnbedürfnis zu den elementaren Lebensbedürfnissen zählt ...", 11) Jürgen GALONSKA, Wohnungsbau - sein gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Stellenwert, Köln 1981, S. 5: "Wohnen zählt zu den menschlichen Grundbedürfnissen wie Nahrung ...", 12) Lothar F. NEUMANN, Klaus SCHAPER, Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main 1982, S. 109: "Menschenwürdiges Wohnen ist sicher ein Grundbedürfnis ...", 13) Edmund SCHNEIDER, Einführung, in: Wohnungsbedarf, Wohnungsmangel, Wohnungsnot?, Forum für Stadtentwicklungs- und Kommunalpraxis e.V., Stuttgart, München, Hannover 1982, S. 7: "Die Befriedigung des Wohnungsbedarfs ist eine bleibende Grundaufgabe, die jeder Gesellschaft gestellt ist." 14) Oscar SCHNEIDER, a.a.O., S. 12: "Die Wohnung gehört neben Nahrung und Kleidung zu den Grundbedürfnissen jedes Menschen." 15) Christoph ZÖPEL, Konzeption einer problemorientierten Wohnungspolitik auf empirischer Grundlage, in: EVERS, LANGE, WOLLMANN (Hrsg.), Kommunale Wohnungspolitik, Basel 1983, S. 13: "Wohnen gehört zu den Grundbedürfnissen des Menschen." 16) Helmut W. JENKIS, Aufgabenwandel in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, in: Aufgaben öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen im Wandel, Baden-Baden 1983, S. 277: "Neben der Ernährung und Bekleidung gehört das Wohnen zu den menschlichen Grundbedürfnissen."
Städtebaubericht 1975 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 7/3583, S. 13; vgl. auch: Walter LEISNER, Auf den "dritten" Weg setzen!, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 10/1986, S. 540

Es ist also unbestritten, daß menschenwürdiges Wohnen zu den Grundbedürfnissen des Menschen gehört. Deshalb ergibt sich aus dem Sozialstaatsprinzip der Bundesrepublik Deutschland auch die Forderung an den Staat, "gleichwertige Wohnbedingungen für alle Bevölkerungsgruppen in allen Teilräumen" sicherzustellen,[11] worauf die Staatsbürger unter diesen Aspekten sogar ein Recht haben.[12] Um die verfassungsrechtlich gewollte Freizügigkeit der Wohnung zu erreichen, muß der Staat dafür sorgen, daß ein hinreichend großes, qualitativ befriedigendes und bedarfsgerechtes Wohnungsangebot auch erstellt wird.[13] Somit ergibt sich für den Staat ein ständiger Handlungsbedarf, er muß diesbezüglich politisch tätig sein,[14] er muß Wohnungspolitik betreiben.[15]

3.2 Die Wohnungspolitik

3.2.1 Der Begriff

Die in der wohnungswirtschaftlichen Literatur zu findenden Definitionen des Begriffes Wohnungspolitik stimmen inhaltlich weitgehend überein und gehen meist auf die von Fischer-Dieskau zurück.[16] Fischer-Dieskau formuliert: "Unter Wohnungspolitik ist der Inbegriff aller staatlichen Maßnah-

11 Horst FÜLLENKEMPER, Wirkungsanalyse der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Werner ERNST, Werner HOPPE, Rainer THOSS (Hrsg.), Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 78, Münster 1982, S. 7; vgl auch Jürgen ZERCHE, Wandlungen in der Sozialpolitik, in: Wirtschaftsdienst 1974/V, S. 257

12 Joseph P. FRANKEN, Die Wohnungswirtschaft im Spannungsfeld der Wohnungspolitik, in: Vorträge und Jahresberichte des Verbandes rheinischer Wohnungsunternehmen e.V. Düsseldorf, Verbandstag 1964 in Aachen, S. 16

13 Hansjörg BUCHER, Regionalisierte Wohnungsbedarfsprognose ..., a.a.O., S. 1 und Oskar von NELL-BREUNING, a.a.O., S. 324

14 Ebenda sowie Horst FÜLLENKEMPER, a.a.O., S. 7 und Christoph ZÖPEL, a.a.O., S. 14

15 Joachim FISCHER-DIESKAU, a.a.O., S. 1750 und S. 1758

16 Lorenz FICHTEL, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Augsburg 1980, S. 4

men zu verstehen, die sich auf die wohnliche Unterbringung der Bevölkerung beziehen; dieser Begriff umschließt also die Erhaltung, Bewirtschaftung und die richtige Verteilung des vorhandenen Wohnungsbestandes ebenso wie die Schaffung neuer Wohnungen und die ganze Fülle der damit zusammenhängenden Aufgaben."[17]

Trotz der in der Literatur weitgehenden Übereinstimmung des begrifflichen Inhalts stellt Fichtel fest, daß sich einzelne Autoren jedoch formal in der Abgrenzung der Maßnahmen der Wohnungspolitik unterscheiden, was nach seiner Auffassung auf unterschiedliche Interpretationen des Begriffes Politik zurückzuführen ist.[18]
Er versucht deshalb, den Begriff Wohnungspolitik von dem Politikbegriff und der allgemeinen Wirtschaftspolitik ausgehend zu bestimmen, und kommt zu folgender Definition: "Wohnungspolitik ist leitendes staatliches Handeln, das auf die Gestaltung des Wirtschaftsgeschehens im Wohnungssektor abzielt."[19]

Bei der Bestimmung von Fichtel steht der ordnungspolitische Gedanke im Vordergrund, während die Formulierung von Fischer-Dieskau vom marktwirtschaftlichen und sozialpolitischen Gedanken getragen wird. Beide Definitionen sind sehr umfassend und widersprechen sich nicht.

---

17 Joachim FISCHER-DIESKAU, a.a.O., S. 1750; vgl. auch Leonhard LOWINSKI, Grundlagen, Zielsetzungen und Methoden der Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Köln-Braunsfeld 1964, S. 109 und LÜTGE, a.a.O., S. 22 und Hans WIELENS, Die Bedeutung der Eigentumsförderung in der Wohnungspolitik, in: HÄUSER, HEUER, WIELENS, Strukturwandlungen in der Wohnungswirtschaft, Mannheim, Wien, Zürich 1983, S. 53 und Hans WIELENS, Die Effizienz wohnungspolitischer Maßnahmen aus der Sicht der Finanzierungsinstitute, in: Förderungsstrategien in der Wohnungswirtschaft, Münster 1982, S. 47
18 Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 4
19 Ebenda, S. 8

3.2.2 Die Aufgabe der Wohnungspolitik

Grundsätzlich besteht Einigkeit darin, "daß die Aufgabe der Wohnungspolitik die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum ist"[20], "die jeder Gesellschaft gestellt ist."[21] Schon die Begriffsbestimmung der Wohnungspolitik läßt erkennen, daß sich für den Bereich der Wohnungspolitik ein sehr weites Betätigungsfeld ergibt. Das kann im Extremfall dazu führen, daß der Staat den gesamten vorhandenen Wohnungsbestand verstaatlicht und bewirtschaftet und auch die Neubautätigkeit selbst durchführt."[22] Das andere Extrem ist die vollständige Überlassung von Wohnungsbau und Wohnungswirtschaft an die Privatwirtschaft und die Spielregeln des Marktes,[23] also an "eine 'reine' Wohnungsmarktwirtschaft, die den Wohnungssektor ausschließlich den Selbstregulierungskräften von Angebot und Nachfrage überläßt und auf staatliche Interventionen jeglicher Art ... verzichtet."[24]

Für die Bundesrepublik Deutschland ist durch die gewählte und im Grundgesetz festgeschriebene Verfassung, insbesondere auch durch das darin verankerte Grundrecht auf Gewährleistung des Privateigentums, das Extrem der totalen Verstaatlichung ausgeschlossen. Aber auch das andere Extrem, die absolut "reine" Wohnungsmarktwirtschaft scheint aufgrund früherer Erfahrungen und ihr eigener Unzulänglichkeiten nicht praktikabel zu sein. Selbst bei denjenigen, die für den Wohnungssektor mehr Marktwirtschaft fordern und damit tendenziell auf die "reine" Wohnungsmarktwirtschaft hinzielen, besteht angesichts der besonderen Bedeutung des Wirtschaftsgutes "Wohnung" und der gegebenen sozialstaatli-

---

20 Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 6
21 Edmund SCHNEIDER, Einführung, in: Wohnungsbedarf, Wohnungsmangel, Wohnungsnot, Forum für Stadtentwicklungs- und Kommunalpraxis e.V., Stuttgart, München, Hannover 1982, S. 7; vgl. auch Helmut W. JENKIS, Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zwischen Kritik und Reformvorschlägen, Frankfurt 1980, S. 4
22 Joachim FISCHER-DIESKAU, a.a.O., S. 1751
23 Ebenda
24 GEWOS e.V. - Kommission, Möglichkeiten und Grenzen bestandsorientierter Wohnungspolitik, Ergebnisbericht, Hamburg 1983, S. 11

chen Verpflichtung Einigkeit darin, "daß staatliche Eingriffe in Form von Rahmensetzungen und sozialen Absicherungen im Sinne einer "sozialen Marktwirtschaft" unverzichtbar sind."[25]

Die Aufgabe der Wohnungspolitik kann sich also nicht darauf beschränken, die Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen. Das ist zu allgemein, zu unpräzise und möglicherweise unsozial. Deshalb bedarf es einer genaueren Formulierung, die wie folgt vorgeschlagen wird:

"Aufgabe der Wohnungspolitik ist es, die Bevölkerung ausreichend mit Wohnungen zu sozial- und gesellschaftspolitisch vertretbaren Bedingungen zu versorgen,[26] dabei soziale Mißstände[27] und Disparitäten[28] zu vermeiden und so die Lebensverhältnisse aller Bürger zu verbessern."[29]

25 Ebenda und S. 21; siehe auch Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 56 und S. 105
26 Mario HELFERT, Wohnungsversorgung - nur ein Problem des Marktes?, in: WWI-Mitteilungen 12/1971, S. 367
27 Joachim FISCHER-DIESKAU, a.a.O., S. 1754
28 Ulrich PFEIFFER, a.a.O., S. 11
29 Arnim SOBOTSCHINSKI, Wohnungsbau in der Zukunft - Tendenzen und Probleme, in: Arnim SOBOTSCHINSKI, Gottfried SCHNEIDER, Wohnungsbau in der Zukunft - Tendenzen und Probleme, Vortragsveranstaltung der Landesgruppe Hessen des DV am 24. März 1969 in Frankfurt/Main, S. 22; vgl. auch Walter FEY, Die Hebung des Wohnstandards ..., a.a.O., S. 74, Der Bundesminister für Wirtschaft, Probleme der Wohnungswirtschaft, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates, Studienreihe 35, Bonn 1982, S. 17, Walter KRAHE, Die Funktionen des Wohnungsmarktes bei freier Marktwirtschaft, in: Hans K. SCHNEIDER (Hrsg.), Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf - Beiträge zur Marktforschung -, Köln-Braunsfeld 1966, S. 11 und S. 14; o.V., Gesichertes Wohnen in gesunder Umgebung, Bonn 1980, S. 5.

3.2.3 Gegenstand der Wohnungspolitik

In der Fachliteratur wird üblicherweise zwischen Wohnungs<u>bestands</u>politik und Wohnungs<u>bau</u>politik unterschieden.[30]

Die Wohnungs<u>bestands</u>politik beschäftigt sich zunächst einmal mit Maßnahmen, die der Erhaltung des vorhandenen Wohnungsbestandes dienen. Das setzt voraus, daß dieser Wohnungsbestand laufend instandgehalten und den veränderten Wohnungsansprüchen hinsichtlich Ausstattung und Wohnumfeld angepaßt, d.h. modernisiert werden muß. Zum anderen ist es aber auch Aufgabe der Wohnungsbestandspolitik, für eine zweckmäßige Nutzung und Bewirtschaftung zu sorgen. Dabei muß sie darauf Wert legen, die Nutzung so zu gestalten, daß eine sozialpolitisch gewollte optimale Verteilung erreicht wird. Wohnungsbestandspolitik umfaßt also alle Maßnahmen, die auf die Erhaltung, Instandsetzung, Modernisierung, Nutzung, Bewirtschaftung und Verteilung des vorhandenen Wohnungsbestandes gerichtet ist.[31]

Neben diesem auf den Wohnungsbestand bezogenen Aufgabenbereichen nennt Fischer-Dieskau einen zweiten Aufgabenbereich der Wohnungsbestandspolitik, der hauptsächlich vom Mieter ausgeht. Dieser soll vor dem Verlust der Wohnung und vor Mietsteigerungen geschützt werden.[32] Unter dem Aspekt, daß eine sozialpolitisch optimale Verteilung sowie zweckmäßige Nutzung und Bewirtschaftung des Wohnungsbestandes als wohnungsbestandspolitische Aufgabe angesehen wird, ist damit zweifelsohne auch der Bereich des Mieters berücksichtigt. Aus diesem Grunde und wegen der komplexen Zusammenhänge sowie der gegenseitigen Wechselwirkungen ist eine klare Tren-

---

30 Joachim FISCHER-DIESKAU, a.a.O., S. 1751 und Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 6 und Hans K. SCHNEIDER, Rolf KORNEMANN, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, Bonn 1977, S. 9 und Hans KAMPFFMEYER, Aufgaben und Probleme der kommunalen Wohnungbestandspolitik, in: Ulrich PFEIFFER u.a., Wohnungsbestandspolitik, Münster 1974, S. 67

31 Joachim FISCHER-DIESKAU, a.a.O., S. 1751 und S. 1754 sowie Lorenz FICHTEL a.a.O., S. 6 und SCHNEIDER/KORNEMANN, a.a.O., S. 18

32 Joachim FISCHER-DIESKAU, a.a.O., S. 1754

nung in zwei Aufgabenbereiche nicht möglich und deshalb auch nicht sinnvoll.

Der zweite große Bereich der Wohnungspolitik ist die Wohnungsbaupolitik, die mit ihren Maßnahmen das Ziel verfolgt, neuen Wohnraum zu schaffen.[33] Dabei erstrecken sich diese Bemühungen nicht nur auf die technische Erstellung von Wohnraum, sondern auf eine Vielzahl von Teilbereichen. Neben der Ermittlung der Anzahl der neu zu schaffenden Wohnungen müssen auch deren Art, Größe und Ausstattung sowie die Gestaltung des Wohnumfeldes in die wohnungsbaupolitischen Überlegungen einbezogen werden, da von ihrer Höhe die monatliche Belastung bzw. die monatliche Miete abhängig ist. Diese wiederum sind entscheidend für die Effizienz des wohnungsbaupolitischen Zieles, neue Wohnungen für die breiten Schichten der Bevölkerung zu schaffen. Die Wohnungsbaupolitik muß also dafür sorgen, daß der Wohnungsneubau so gestaltet wird, daß die sich daraus ergebenden Belastungen bzw. Mieten von breiten Schichten der Bevölkerung getragen oder ihnen zugemutet werden können.
Diese hier genannten beiden großen Bereiche der Wohnungspolitik, die Wohnungsbestandspolitik, die auch die Mietpolitik beinhaltet, und die Wohnungsbaupolitik, werden auch als die Wohnungspolitik im engeren Sinne bezeichnet. Im weiteren Sinne können der Wohnungspolitik auch die Maßnahmen im Rahmen des Städtebaus sowie der Raumordnung oder Landesplanung zugeordnet werden.[34] Dieses wird auch dadurch deutlich, daß diese Aufgaben seit 14.11.1961 auf Bundesebene in einem Ministerium zusammengefaßt wurden, nämlich im Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung. Als bei der Regierungsbildung am 25.10.1965 der damalige Wohnungsbauminister Lücke das Innenministerium übernahm, nahm er auch das Ressort "Raumordnung" mit dorthin, wo es bis 15.12.1972 verblieb. Seitdem ist die Raumordnung wieder mit dem Wohnungsbau und dem Städtebau in einem Ministerium

33 Ebenda, S. 1751
34 Ebenda

zusammengefaßt, das heute Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau heißt.[35]

3.3 Die Zielbereiche der deutschen Wohnungspolitik

Die Definition des Begriffes "Wohnungspolitik" hat gezeigt, daß dieser sehr umfassend ist und ein weites Betätigungsfeld beinhaltet.[36] Daraus ergibt sich eine Vielzahl von Einzelzielen, die meist aus mehreren Komponenten oder Unterzielen bestehen[37] und nicht alle gleichzeitig für die wohnungspolitischen Aktivitäten von Bedeutung sein können. Es ist deshalb allzu verständlich, daß sich auch in der Bundesrepublik Deutschland die wohnungspolitischen Zielsetzungen in der Vergangenheit situationsbedingt mehrfach gewandelt haben.[38] Dieses wird äußerlich auch an der veränderten Namensgebung des zuständigen Bundesministeriums deutlich. 1949 wurde es Bundesministerium für Wiederaufbau genannt. Von 1950 bis 1961 hieß es Bundesministerium für Wohnungsbau. 1961 wurde der Name Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung gewählt. Seit 1972 lautet der Name Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.[39]

---

35 Auskunft des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 25.6.1987 an den Verfasser.

36 Vgl. Ziffer 3.2.1

37 Lorenz FICHTEL, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Augsburg 1980, S. 87

38 Fred SCHMITTGEN, a.a.O., S. 18

39 Nach einer Auskunft des Bundesministeriums (BM) für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 25.06.1987 an den Verfasser änderten sich die Namen wie folgt:
20.09.1949 BM für Wiederaufbau
01.02.1950 BM für Wohnungsbau
14.11.1961 BM für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung
26.10.1965 BM für Wohnungswesen und Städtebau
22.10.1969 BM für Städtebau und Wohnungswesen
15.12.1972 BM für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
Das Ressort Raumordnung war für die Zeit vom 26.10.1965 bis 14.12.1972 dem Innenministerium zugeordnet. Vgl. dazu auch: Rolf KORNEMANN, Stellenwert, Der Wohnungs- und Städtebau in den Regierungserklärungen, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 9/1987, S. 362

Noch deutlicher läßt sich das an den Zielen, wie sie in den für die deutsche Wohnungspolitik relevanten Gesetzen formuliert sind, nachvollziehen. Für den Zeitraum von 1950 bis 1966 hat Münch dieses im einzelnen in seiner Arbeit dargestellt.[40] Darauf aufbauend hat Fichtel diese Untersuchungen für den Zeitraum bis 1976 fortgeführt.[41] Obwohl sich die Schwerpunkte der wohnungspolitischen Zielsetzungen im Zeitablauf gewandelt haben, kommt Fichtel letztlich zu dem Ergebnis, daß sich an den allgemeinen Zielen der Wohnungspolitik nichts Grundlegendes geändert hat.[42] Für die hier angestrebte Betrachtung kommt es jedoch nur auf die grundlegenden Ziele an, die im folgenden in Zielbereichen zusammengefaßt dargestellt werden sollen.

3.3.1 Die Errichtung und Erhaltung von Wohnungen

Aufgabe der Wohnungspolitik ist es, die Bevölkerung regional und sektoral ausreichend mit Wohnungen zu versorgen. Diese Versorgung läßt sich "durch eine konsequente Bestandserhaltung und eine Ergänzung dieses Wohnungsbestandes durch Neubauten" sichern.[43] Solange Bedarfslücken wie unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg bestehen, wird das quantitative Ziel, nämlich möglichst viele Wohnungen neu zu bauen, im Vordergrund stehen. Sobald aber ein zahlenmäßiger Ausgleich zwischen Wohnungen und Haushalten besteht, was in der Bundesrepublik Deutschland seit Ende 1975 der Fall ist,[44] rücken qualitative Ziele wie die Ausstattung der Wohnungen (Modernisierungen) und die Gestaltung des Wohnumfeldes (Stadtsanierungen) in den Vordergrund.[45]

---

40 D. MÜNCH, Ziele, Maßnahmen und Ergebnisse staatlicher Wohnungspolitik in Europa, Münster 1967
41 Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 64
42 Ebenda, S. 71
43 Christoph ZÖPEL, a.a.O., S. 18
44 Siehe Ziffer 1.4.2.2
45 Vgl. dazu auch: HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 178 f.

Wann jedoch eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht gegeben ist, läßt sich angesichts der Heterogenität des Gutes Wohnung und der sich permanent ändernden Wohnbedürfnisse und Wohnwünsche letztlich nicht bestimmen.[46] Deshalb wird es wohnungspolitisch ständig erforderlich sein, sich sowohl mit der Errichtung neuer Wohnungen als insbesondere auch mit der Erhaltung des Wohnungsbestandes zu beschäftigen.

3.3.2 Die Preisgestaltung der Wohnungsnutzung

Mit dem Bau neuer Wohnungen, der Modernisierung bestehender Wohnungen und der Verbesserung des Wohnumfeldes können die quantitativen und qualitativen wohnungspolitischen Ziele erreicht werden. Damit ist jedoch nicht gewährleistet, daß die wohnungssuchende Bevölkerung ausreichend mit Wohnungen versorgt und das soziale Ziel der Wohnungspolitik, die Versorgung breiter Schichten des Volkes, erreicht wird. Alle Maßnahmen zur Erfüllung der quantitativen und qualitativen Ziele verursachen Kosten, die letztlich von den Wohnungsnutzern getragen werden müssen. Ob sie das können, hängt von der Höhe ihres Einkommens und dem Preis der Wohnungsnutzung ab.[47]

Der Preis der Wohnungsnutzung richtet sich zunächst nach der Art der Nutzung, nämlich nach der Eigennutzung (Eigentum) oder der Fremdnutzung (Miete). Der Eigentümer muß in der Lage sein, die sich aus der von ihm zu errichtenden oder zu eigen zu erwerbenden Wohnung ergebende Belastung zu tragen, der Mieter muß in der Lage sein, die vom Vermieter verlangte Miete zu zahlen. Dabei ist der Vermieter als Investor im Wohnungsbau aufgrund der derzeit gültigen Mietge-

46 Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 100
47 Vgl. Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 101 und Helmut BREDE, Bernhard KOHAUPT, Hans-Joachim KUJATH, Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung, Frankfurt/Main 1975, S. 7

setzgebung in der einmaligen Lage, erhebliche Risiken im Zusammenhang mit seiner Investition auf den Mieter zu überwälzen, was in keinem anderen Investitionsbereich der Fall ist. Veränderungen in den Bewirtschaftungskosten wie beispielsweise steigende[48] Grundsteuern, Wasserkosten, Abwässer- und Kanalgebühren, Heizungskosten, Versicherungsbeiträge usw. können an den Mieter weitergegeben werden. Diese Kosten, die zusammenfassend auch als Wohngeld bezeichnet werden, sind zwischenzeitlich so hoch, daß sie neben der üblichen, sogenannten "Kaltmiete" als "zweite Miete" angesehen werden müssen und somit einen wichtigen Bestandteil des Preises der Wohnungsnutzung im Falle der Fremdnutzung (= Miete) darstellen. Der Preis der Wohnungsnutzung ist also entweder die Belastung des Eigentums oder die Miete einschließlich der Nebenkosten des Fremdnutzers. Preisbestimmende Faktoren beider Preisarten sind zunächst die Kosten des Wohnobjektes. Diese setzen sich aus den Grundstückskosten einschließlich Erschließungskosten und den Baukosten einschließlich Nebenkosten zusammen. Sowohl die Grundstückskosten als auch die Baukosten sind von Fall zu Fall sehr unterschiedlich. In von der Bevölkerung begehrten Wohngebieten (städtische und stadtnahe Gebiete) sind die Grundstückspreise hoch, in weniger begehrten Wohngebieten (ländliche Gebiete) sind sie niedriger, zum Teil sogar beachtlich niedriger. Angesichts der Nichtvermehrbarkeit des Grund und Bodens wird sich der Grundstückspreis in der Zukunft nach der Bereitschaft, Bauland zur Verfügung zu stellen, also dem Angebot und der Nachfrage richten. In der Tendenz werden die Grundstückspreise steigen. Die Höhe der Baukosten richtet sich nach der Gestaltung des Objektes, der Art und Qualität der gewählten Baumaterialien und der Ausstattung. Die Kostenunterschiede in diesen Bereichen sind beachtlich. Hinzu kommen die Kosten der laufenden Unterhaltung des Wohngebäudes.

48 Diese Kosten müssen nicht immer steigen, sie können auch fallen. Dann gereicht das zum Vorteil des Mieters, da diese Kosten alle abrechnungspflichtig sind. Im öffentlich geförderten Wohnungsbau wird zusätzlich das Zinsänderungsrisiko auf den Mieter überwälzt, da die Verzinsung des Fremdkapitals in der sogenannten Kostenmiete mit berücksichtigt wird.

Ein weiterer wesentlicher Faktor für die Bestimmung des Preises der Wohnungsnutzung ist die Art der Finanzierung. Hier sind zwischen den beiden Extremen, der vollständigen Finanzierung aus Eigenmitteln und der vollständigen Fremdfinanzierung (auch 100%-Finanzierung genannt) alle Kombinationen möglich. Je höher der Anteil der Fremdfinanzierung ist, desto stärker wird die liquiditätsmäßige Belastung durch den Zinssatz für die Fremdmittel beeinflußt.[49] Dieses wird aus den in der folgenden Tabelle dargestellten Beispielen deutlich.

49 Auf die besondere Problematik der Verzinsung der eingesetzten Eigenmittel wird hier nicht eingegangen, da die Verzinsung der Eigenmittel zumindest im eigengenutzten Wohnungsbau in der Regel nicht zu direkten Ausgaben führt und der Ausfall der Einkünfte aus den bis dahin anders angelegten Eigenmitteln nicht als laufende Belastung empfunden wird.

Tab. 44: Der Einfluß der Höhe der Fremdmittel und ihres Zinssatzes auf die monatliche Belastung

Beispiele	Aufgenommene Fremdmittel pro qm Wohnfläche in DM	Monatliche Belastung pro qm Wohnfläche in DM bei einem		Differenz bei Zinsunterschied von
		Zinssatz von 6%	Zinssatz von 7%	1%
1	1.000	5,00	5,83	0,83
2	1.500	7,50	8,75	1,25
3	2.000	10,00	11,67	1,67
4	2.500	12,50	14,58	2,08
5	3.000	15,00	17,50	2,50

Die steuerliche Komponente ist ein weiterer wichtiger Preisfaktor. Bei der Vermietung von Wohnraum können alle Kosten und die Gebäudeabschreibung als Werbungskosten bzw. als Betriebsausgaben geltend gemacht werden. Auf diese Weise kann insbesondere bei neuen Gebäuden ein steuerlicher Verlust aus Vermietung und Verpachtung entstehen. Dieser Verlust ist mit positiven Einkünften aus anderen Einkunftsarten verrechenbar. Auf diese Weise kann durch Steuerersparnis ein Liquiditätsgewinn entstehen, der einen Dekkungsbeitrag für die Ausgaben des Wohnobjektes darstellt. Diese steuerliche Situation haben die Konzeptionäre von sogenannten Bauherrenmodellen genutzt, um Investitionen zur Errichtung von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Eigentumswohnungen wirtschaftlich sinnvoll zu gestalten. Nicht allen ist dies gelungen, was im wesentlichen auf schwerwiegende Fehler in der Standortauswahl, der Vertragsgestaltung und den versprochenen Mieten zurückzuführen ist. Bei der eigengenutzten Wohnung ist die steuerliche Komponente eine gewollte Förderungsmaßnahme, auf die an anderer Stelle noch einzugehen ist.

Der Preis der Wohnungsnutzung wird also durch die Art der Nutzung, die Kosten des Wohnobjektes, die Art der Finanzierung und die steuerliche Komponente bestimmt. Die Vielzahl der Einzelfaktoren und deren unterschiedlichen Kombinationsmöglichkeiten lassen unter objektiven Gesichtspunkten die Festlegung von Kennzeichen für die Angemessenheit des Preises der Wohnungsnutzung nicht zu. Erst recht ist die Bildung bestimmter Relationen zwischen dem Preis der Wohnungsnutzung und dem verfügbaren Einkommen nicht möglich.[50] Für die Beschreibung des Zielbereiches ist diese Problematik nicht relevant, dafür jedoch um so mehr für die zur Umsetzung der Ziele vorgesehenen Maßnahmen.

50 Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 108 und HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 88

3.3.3 Die Versorgung bestimmter Bevölkerungs- und Personengruppen

Mit den bisher dargestellten Zielbereichen, der Errichtung und Erhaltung von Wohnungen und der Preisgestaltung der Wohnungsnutzung, wird der Zweck verfolgt, breite Schichten des Volkes ausreichend mit Wohnungen zu versorgen. Die Unterstützungswürdigkeit der Wohnungssuchenden wird dabei an dem Einkommen gemessen.[51] Die jeweils gültigen Einkommensgrenzen sind in § 25 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes (II. WobauG) festgelegt. Nach einer Schätzung des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung wurden diese Einkommensgrenzen 1979 von 50% der Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland nicht überschritten.[52] Sie waren somit unterstützungswürdig. Schneider stellte 1982 fest, daß rund 2/3 der deutschen Bevölkerung nach § 25 II. WobauG berechtigt sind, eine Sozialwohnung beziehen zu dürfen.[53]

Es wird aber nicht möglich sein, allen Unterstützungswürdigen auch eine Sozialwohnung zur Verfügung zu stellen. Angesichts der Tatsache, daß in der Bundesrepublik Deutschland seit 1976 die Zahl der Wohnungen die Zahl der Haushalte übersteigt[54] und somit von einer allgemeinen Unterversorgung nicht mehr gesprochen werden kann, ist das aber auch nicht mehr notwendig.
Deshalb kann sich die Wohnungspolitik entsprechend der Forderung in § 1, Abs. 2 II. WobauG darauf konzentrieren, die Wohnungsversorgung "namentlich für diejenigen Wohnungssuchenden sicherzustellen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind."[55]

---

51 Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 110
52 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - Wochenbericht, Freigabe der Sozialwohnungen?, o.V., Jg. 1979, Heft 1/2, S. 5
53 Edmund SCHNEIDER, Die wohnungswirtschaftliche Praxis, in: Wohnungsbedarf, Wohnungsmangel, Wohnungsnot?, Forum für Stadtentwicklungs- und Kommunalpraxis e.V., Stuttgart u.a., 1982, S. 49
54 Vgl. Abschnitt 1.4.2.2
55 Zweites Wohnungsbaugesetz in der Neufassung vom 11.7. 1985 (BGBl. I S. 1284) mit der Berichtigung vom 12.8.1985 (BGBl. I S. 1661)

In diesem Zusammenhang wird von Problemgruppen,[56] von einkommensschwächeren Schichten,[57] von sozial schwächeren Gruppen[58] oder von besonders versorgungsbedürftigen Gruppen[59] gesprochen. Eine einheitliche Begriffsbezeichnung mit gleichem Inhalt gibt es hierfür nicht. Nach § 26, Abs. 2 II. WobauG zählen zu den besonders versorgungsbedürftigen Personengruppen: Kinderreiche Familien, junge Ehepaare, alleinstehende Elternteile mit Kindern, ältere Menschen und Schwerbehinderte. In Abs. 3 werden weitere besonders versorgungsbedürftige Personengruppen genannt: Alleinstehende, Tuberkulosekranke, Vertriebene und Flüchtlinge, Heimkehrer, Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung und Berechtigte nach dem Häftlingshilfegesetz. Die amtliche Wohnungsstatistik erfaßt folgende besondere Gruppen: Kinderreiche Familien, junge Ehepaare, ältere Menschen, unvollständige Familien und Ausländer.[60] Die ersten drei Personengruppen sind mit den im II. WobauG genannten Personengruppen identisch, der Begriff der "unvollständigen Familien" ist weiter als der Begriff der "alleinstehenden Elternteile mit Kindern."

Die Auswertung der statistischen Daten für die Gruppen, die in der amtlichen Statistik besonders berücksichtigt werden, hat, wie in Abschnitt 1.6.1 dargestellt, ergeben, daß durchweg Versorgungsprobleme bestehen.[61] Dieses dürfte auch für die anderen statistisch nicht erfaßten besonderen Personenkreise zutreffen.

Allerdings sind diese Probleme nicht allein finanzieller Natur, sondern oft "auch persönliche Merkmale der Betroffenen, die sich deshalb auch nur schwer aus eigener Kraft helfen können."[62] Fichtel hat sich mit dem Begriff der "Problemgruppen" auseinandergesetzt und kommt zu dem Ergeb-

56 Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 115
57 Lothar F. NEUMANN, Klaus SCHAPER, a.a.O., S. 110
58 Ebenda, S. 111
59 Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 110
60 STATISTISCHES BUNDESAMT, Das Wohnen in der Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1981, Stuttgart/Mainz 1981
61 Vgl. Abschnitt 1.6.1
62 Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 118

nis, daß die Formulierung von Schneider/Kornemann zur Beschreibung dieses Problemkreises als exemplarisch verwendet werden kann. Schneider/Kornemann verstehen unter Problemgruppen Personen, "... die wegen ihres besonderen sozialen Status (ausländische Arbeitnehmer) und/oder wegen einer besonderen Hilfsbedürftigkeit (Behinderte, ältere Menschen, z.T. auch kinderreiche Familien) nicht in der Lage sind, aus eigenen Kräften für eine befriedigende Wohnunterbringung zu sorgen."[63]

Es reicht also nicht, lediglich die Wohnkaufkraft dieser Gruppen zu verstärken. Hier müssen auch die sozialen Probleme, die einer befriedigenden Wohnungsversorgung im Wege stehen, mit gelöst werden. Insgesamt ergibt sich somit zwangsläufig, daß die besonders benachteiligten Gruppen eine besondere Zielgruppe der Wohnungspolitik sein müssen.

3.3.4 Die Bildung von Wohneigentum für breite Schichten der Bevölkerung

In § 1, Abs. 2, Satz 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes in der derzeit gültigen Fassung heißt es: "Die Förderung des Wohnungsbaues hat das Ziel, den Wohnungsmangel zu beseitigen und für weite Kreise der Bevölkerung breitgestreutes Eigentum zu schaffen."[64] Das Ziel, für breite Schichten der Bevölkerung Wohneigentum zu bilden, stammt nicht erst aus jüngerer Zeit, sondern war fast mit Beginn der Wohnungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg immer mitbestimmendes Element.[65] So ist es erstmals in der Novelle des Ersten Wohnungsbaugesetzes im Abschnitt "Allgemeine Förderungsvorschriften" zu finden (§§ 19 ff. I. WobauG i.d.F. v.

63 Zitiert nach Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 117
64 Zweites Wohnungsbaugesetz in der Neufassung vom 11.7.1985 (BGBl. I S. 1284)
65 Vgl. auch Oscar SCHNEIDER, Vorwort, in: Vermögens- und Eigentumsbildung im sozialen Wohnungsbau (aus der Debatte des Deutschen Bundestages vom 24.5.1973), Bonn 1974, S. 11

25.8.1953).[66] Im Zweiten Wohnungsbaugesetz wurde es, wie bereits zitiert, ausdrücklich als Ziel formuliert. Daran hat sich bis heute nichts geändert.

Der Satz 1 des 2. Abschnittes in § 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes nennt zwei Ziele, nämlich die Beseitigung des Wohnungsmangels und die Bildung von Wohneigentum. Beide Ziele müssen als gleichwertig angesehen werden.[67] Es ist unbestritten, daß die Wohneigentümer bereit sind, für den Erwerb eines eigenen Hauses oder einer eigenen Wohnung hohe finanzielle Lasten zu tragen.[68] Je mehr die potentiellen Eigentümer jedoch eigene Leistungen einbringen, desto weniger Mittel muß der Staat für die Wohnungsversorgung dieser Gruppen zur Verfügung stellen. Durch die Förderung des Wohneigentums für breite Schichten der Bevölkerung werden also zusätzliche Leistungen initiiert. Dadurch wird die Erfüllung des Zieles "Beseitigung des Wohnungsmangels" effizienter. Es ist also mehr als verständlich, daß die staatliche Wohnungspolitik fast von Anfang an die Beseitigung des Wohnungsmangels und die Bildung von Wohneigentum als gleichgewichtige Ziele formuliert hat.

Obwohl es, wie die bisherige Untersuchung gezeigt hat, nach wie vor Wohnungsversorgungsprobleme gibt, so insbesondere in der qualitativen Ausstattung und der Wohnumfeldgestaltung, in bestimmten regionalen Bereichen und für besonders benachteiligte Personengruppen, kann heute jedoch nicht mehr von einem allgemeinen Wohnungsmangel gesprochen werden.[69] Nach dem in der Bundesrepublik Deutschland seit Ende

66 Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 76 und Wolfgang GLATZER, Ziele, Standards und ..., a.a.O., S. 611
67 Fred SCHMITTGEN, a.a.O., S. 29 und HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 143
68 Christoph ZÖPEL, a.a.O., S. 22 und Wolfram ENGELS, Das Wohneigentum als Gegenstand der Vermögenspolitik, in: Wohneigentum zwischen Vermögenspolitik und Wohnungspolitik, XVII. Königsteiner Gespräch, Bonn 1982, S. 10 und Oscar SCHNEIDER, Aktuelle und mittelfristige Aufgaben für die Wohnungspolitik, in: Die freie Wohnungswirtschaft, Heft 12/1982, S. 281
69 Wohnungsbauprognose, Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 07.016, Bonn 1985, S. 17

1975 erreichten statistischen Ausgleich von Wohnungen und Haushalten verlagert sich deshalb die wohnungspolitische Zielsetzung mehr und mehr vom versorgungspolitischen Interesse hin zu vermögenspolitischen Zielen.[70]

In der sozialen Marktwirtschaft genießt das Privateigentum einen hohen Stellenwert, da es sich für die Gesellschaft und die einzelnen Personen überwiegend positiv auswirkt. Dies liegt darin, "daß Eigentum und Vermögen die Selbständigkeit und Freiheit des einzelnen und der Familie bewahren und stärken, da sie einen Beitrag zur Existenzsicherung leisten."[71] Die positiven Wirkungen sind besonders deutlich beim Wohneigentum.[72] Zunächst kann festgestellt werden, daß das Wohneigentum als Sachvermögen gegenüber dem von inflationären Entwicklungen beeinträchtigten Geldvermögen eine gewisse Wertstabilität besitzt. Hinzu kommt, daß die eigene Wohnung nicht nur Schutz vor Mieterhöhungen und Kündigung bietet, sondern auch ein unmittelbares Eigentumserlebnis vermittelt, das die Entfaltung der Persönlichkeit in besonderer Weise fördert.[73]

---

70 Michael E. CORIDASS, a.a.O., S. 4; vgl. auch: Hans-Günter GUSE, Ansätze zur Bestimmung der Nachfrage nach Wohneigentum, in: Sparkasse 7/1977, S. 232

71 Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 122; siehe auch: Grundsätze, Leistungen, Aufgaben der Wohnungsbaupolitik der Bundesregierung, Bonn 1960, S. 4 und Lothar SPÄTH, Kurskorrektur in der Wohnungspolitik, in: Reform der Wohnungspolitik, Melle 1980, S. 21 und Helmut GEIGER, Die zukünftigen Aufgaben ..., a.a.O., S. 127

72 Karl-Heinz TÖNSING, Ordnungsprobleme der Finanzierung im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau, Frankfurt/Main 1954, S. 57

73 Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 123; vgl. auch Leonhard LOWINSKI, Grundlagen, Zielsetzungen und Methoden der Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Köln-Braunsfeld 1964, S. 66 f. und Louis STORK, Vermögensbildung im Wohnungsbau als Bestandteil der staatlichen Vermögenspolitik, in: Louis STORK, Harro IDEN, Wolfgang BURDA und Lothar F. NEUMANN, Private Vermögensbildung im Wohnungsbau, Münster 1973, S. 12 und SCHNEIDER/KORNEMANN, a.a.O., S. 10 f. und SCHMITTGEN, a.a.O., S. 44 und Friedrich Adolf JAHN, Wertorientierungen und ordnungspolitische Grundsatzentscheidungen in der Wohnungsbaupolitik, in: Reform der Wohnungspolitik, Melle 1980, S. 44

Der Anteil derjenigen, die in der eigenen Wohnung wohnen, wird durch die sogenannte Eigentumsquote angegeben. Diese kann nach den folgenden zwei Indikatoren gebildet werden:[74]

1. Nach dem Anteil der von ihren Eigentümern bewohnten Wohnungen an allen Wohnungen (= wohnungsbezogene Eigentumsquote).

2. Nach dem Anteil der Haushalte, die in eigenen Wohnungen wohnen, an allen Haushalten (= haushaltsbezogene Eigentumsquote).

In der wohnungswirtschaftlichen Literatur wird überwiegend auf die wohnungsbezogene Quote abgestellt. Hierzu liegen auch die vollständigeren und aktuelleren Daten vor. Außerdem zeigt die haushaltsbezogene Quote im allgemeinen keine gravierenden Abweichungen. Deshalb wird im folgenden nur auf die wohnungsbezogene Eigentumsquote eingegangen. Diese stellt sich nach einer Untersuchung der GEWOS e.V.[75] auf der Basis einer 1982 durchgeführten Datenerhebung[76] bei den nationalen statistischen Ämtern wie folgt dar:

74 Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik, Wohneigentumsquote, Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 07.005, Bonn 1979, S. 17; vgl. auch: KOCH, a.a.O., S. 211

75 Wohnversorgung in Europa, GEWOS e.V. - Schriftenreihe, Neue Folge 42, Hamburg 1983, S. 30

76 Nach einer Auskunft des Statistischen Bundesamtes vom 21.10.1987 an den Verfasser liegen zu diesem Fragenkomplex aktuellere Zahlen über das Jahr 1982 hinaus nicht vor.

Tab. 45: Wohnungsbezogene Eigentumsquote im Ländervergleich[77]

Land	Eigentumsquote (in %)	Jahr
Bundesrepublik Deutschland	37,6	1978
Belgien	61,0	1977
Dänemark	55,1	1980
Frankreich	47,5	1980
Irland	70,8	1970
Italien	60,7	1980
Luxemburg	47,3	1970
Niederlande	41,2	1977
Vereinigtes Königreich	55,4	1977
USA[78]	64,0	1973

Obwohl die Eigentumsquote in der Bundesrepublik Deutschland von 1978 bis 1982 weiter auf 40,1%[79] gestiegen ist, zeigen die Zahlen, daß die Bundesrepublik hinsichtlich der Eigentumsquote auf dem letzten Platz liegt.[80] Derzeit soll die Eigentumsquote bei 42% liegen und nach Meinung des Bundes-

77 Wohnungsversorgung in Europa, a.a.O., S. 18, 19 und 43
78 Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik, a.a.O., S. 18
79 STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 5, Reihe S. 5, Die Wohnsituation der Haushalte, 1982, Wiesbaden 1984, S. 10 und S. 40 und Wolfgang MÜLLER, a.a.O., S. 8
80 Vgl. auch. Walter HAMM, Welche Rolle könnte die verbesserte Vermögens- und Eigentumsbildung für die Wohnraumversorgung spielen?, in: Oscar SCHNEIDER, Die soziale Erneuerung ..., a.a.O., S. 84 und KOCH, a.a.O., S. 211 und Bernd LEUTNER, Zur Wohnversorgung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Der langfristige Kredit, Heft 12/1983, S. 399 und Hartmut E. ARRAS, a.a.O., S. 59

ministers bis Mitte der 90er Jahre auf 50% steigen.[81] Auf jeden Fall zeigt der Ländervergleich, daß die Bundesrepublik Deutschland in der Bildung von Wohneigentum noch einen beachtlichen Nachholbedarf hat.[82] Deshalb und aufgrund der Tatsache, daß 80% aller Haushalte Wohnungseigentum wünschen,[83] ist auch die wohnungspolitische Zielsetzung für die Wohneigentumsbildung richtigerweise hoch angesetzt.

Die positiven Wirkungen, die vom privaten Wohneigentum wohnungspolitisch, vermögenspolitisch und gesellschaftspolitisch ausgehen, haben in der Bundesrepublik Deutschland dazu geführt, daß im Bereich der Wohnungspolitik die Priorität der Eigentumsförderung vor anderen wohnungspolitischen Maßnahmen bisher nie in Frage gestellt wurde.[84] Sie sollte deshalb auch nicht eingestellt werden.[85] Insgesamt

---

81 Kölner Stadt-Anzeiger vom 25.6.1987 und Handelsblatt vom 25.6.1987, Die Wirtschaftlichkeit darf nicht gefährdet werden durch Kostenmiete, und Handelsblatt-Magazin Nr. 1/12. Januar 1988, S. 17; vgl. auch: Erwin GROS, Zwischen Wunsch und Wirklichkeit, Wege zur Erhöhung der Wohneigentumsquote, in: Bauen und Siedeln 1/1984, S. 25 und Handelsblatt vom 12.3.1987, S. 17, Experten sehen keinen Anlaß zu Pessimismus

82 Vgl. dazu auch: Lothar SPÄTH, a.a.O., S. 22 und Gerhard STOLTENBERG, Richtungsänderung der Wohnungspolitik erforderlich, in: Deutsche Wohnungswirtschaft 5/1981, S. 112 und Dieter HAACK, Politik für das Wohneigentum, in: Sparkasse 3/1978, S. 71 und Dieter HAACK, Neue Ansätze ..., a.a.O., S. 8 und Dieter HAACK, Zukünftige Aufgaben der Wohnungs- und Städtebaupolitik, in: Sparkasse 8/1979, S. 299 und Oscar SCHNEIDER, Vermögenspolitik in der Marktwirtschaft, in: Sparkasse 9/1979, S. 302

83 Hans BUSKASE, Wohnungsfinanzierung - Perspektiven, in: Der langfristige Kredit, Heft 21/22 - 1987, S. 715 und Karl Georg ZINN, Sind Wohnungsbauinvestitionen unproduktiv?, in: Wirtschaftsdienst 1984/V, S. 232

84 Harriet ELLWEIN, Wie weit reicht die staatliche Wohnungspolitik? - Zur Bestimmung politikferner Bereiche. - in: EVERS, LANGE, WOLLMANN (Hrsg.), Kommunale Wohnungspolitik, Basel u.a., 1983, S. 379 und Walter KILIAN, Wohnungspolitische Diskussion in Bund und Land, in: Wohnungsbedarf, Wohnungsmangel, Wohnungsnot?, Stuttgart u.a., 1982, S. 18 und Hans K. SCHNEIDER, Rolf KORNEMANN, Soziale Wohnungswirtschaft, Bonn 1977, S. 18 und Werner NOWAK, Das "gemeinnützige Unternehmen" als Instrument der Wohnungspolitik, Berlin 1973, S. 140 ff. und BUCHER-GORYS, a.a.O., S. 21 und Wolfgang MÜLLER, a.a.O., S. 8

85 Christoph ZÖPEL, a.a.O., S. 22; vgl. auch: Hans K. SCHNEIDER, Rolf KORNEMANN, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, Bonn 1977, S. 1 und S. 3

bleibt festzuhalten, daß breitgestreutes privates Wohneigentum ein erstrebenswertes Ziel ist,[86] das auch dann noch gefördert werden sollte, wenn der Wohnungsmarkt ausgeglichen ist.[87]

3.4 Die Träger der Wohnungspolitik

Obwohl das Grundgesetz für das wirtschaftliche Zusammenleben in der Bundesrepublik Deutschland eine bestimmte Ordnung nicht festlegt, so setzt es jedoch durch rechtsstaatliche Erklärungen und Garantien Grenzen, innerhalb derer sich das Prinzip der Marktwirtschaft als grundsätzliches Ordnungssystem herausgebildet hat.[88] Unter anderem ist im Grundgesetz aber auch das sogenannte Sozialstaatsprinzip verankert, so daß sich trotz des marktwirtschaftlichen Prinzips für den Staat verschiedene ordnende, sichernde, fördernde und ergänzende Aufgaben ergeben.[89] Dieses "Konzept der Sozialen Marktwirtschaft"[90] ist nach Blumenroth auch auf den Wohnungssektor anwendbar,[91] so daß der Staat auch hier politisch tätig werden muß[92] und somit der Träger der Wohnungspolitik[93] ist.

Der Staat Bundesrepublik Deutschland ist ein föderatives Staatsgebilde.[94] Dieses führt zwangsläufig dazu, daß sich "sowohl der Bund wie auch die Länder und schließlich die Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften mit wohnungspolitischen Aufgaben" befassen.[95] Diese Ar-

---

86 Fred SCHMITTGEN, a.a.O., S. 49 und TÖNSING, a.a.O., S. 76
87 Klaus MACKSCHEIDT/Werner DEICHMANN, Zur Leistungsfähigkeit von Subventionen in der Wohnungswirtschaft, Frankfurt/Main 1982, S. 7
88 Ulrich BLUMENROTH, Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung, Münster 1975, S. 325
89 Ebenda, S. 111
90 Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 130
91 BLUMENROTH, a.a.O., S. 113 ff.
92 Vgl. Abschnitt 3.1
93 FICHTEL, a.a.O., S. 215
94 Joachim FISCHER-DIESKAU, a.a.O., S. 1753
95 Ebenda

beitsteilung kommt auch in der entsprechenden Gesetzgebung zum Ausdruck. So heißt es beispielsweise in § 1 des II. Wohnungsbaugesetzes i.d.F. vom 11.7.1985, daß Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände den Wohnungsbau zu fördern haben.[96] Im Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz vom 12.7.1978 heißt es ebenfalls, daß Bund und Länder die dort genannten Maßnahmen fördern.[97]

Die Förderung des Wohnungsbaues wird in einer Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen und Vorschriften des Bundes, der Länder und der Gemeinden geregelt.[98] Dabei haben die vom Bund erlassenen Gesetze den Charakter von Rahmenvorschriften, die von den Ländern praktisch umzusetzen sind.[99] Sie können aber auch im Rahmen des ihnen überlassenen Spielraums eigene Wohnungspolitik betreiben.[100] Gleiches gilt für die Gemeinden.[101] Diese wurden bereits im Preußischen Wohnungsgesetz von 1918 dazu verpflichtet, "an der Wohnraumversorgung der Bevölkerung mitzuwirken."[102] Bei der Erfüllung der wohnungspolitischen Aufgaben können die Gebietskörperschaften auch öffentlich-rechtliche Körperschaften einschalten.[103]

---

96 Zweites Wohnungsbaugesetz in der Neufassung vom 11.7.1985 (BGBl. I, S. 1284); vgl. auch Werner POHL, Gemeinden und Wohnungsbau, in: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Bd. II, Stuttgart 1959, S. 687

97 Mietgesetze, Beck-Texte im dtv, 21., neubearbeitete Auflage, München 1984, S. 365

98 Fred SCHMITTGEN, a.a.O., S. 19

99 Ebenda und FIESCHER-DIESKAU, a.a.O., S. 1753

100 Ebenda

101 Ebenda

102 Walter KLIEMT, Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf als Problem der Kommunalpolitik, in: Beiträge und Untersuchungen, Band 62, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, 1966, S. 29 sowie Werner DANNEBOM, Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf - Erfahrungen und Probleme aus der Sicht der kommunalen Praxis, in: Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf, Bochum 1975, S. 56

103 FISCHER-DIESKAU, a.a.O., S. 1753; vgl. auch LOWINSKI, Grundlagen ..., a.a.O., S. 109

Träger der Wohnungspolitik ist in Anlehnung an die Definition von Lampert jede Institution, die in öffentlicher Verantwortung wohnungspolitische Entscheidungen trifft, d.h. entweder wohnungspolitische Ziele setzt und den Einsatz der Mittel zur Zielerreichung bestimmt oder darüber entscheidet, mit welchen Mitteln gegebene Ziele der Wohnungspolitik erstrebt werden sollen.[104] Träger der Wohnungspolitik sind demnach in erster Linie der Bund, die Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, aber auch freie, nichtstaatliche Institutionen.

3.5 Die Wohnungsbauförderung als öffentliche Aufgabe

Die Entwicklung der Wohnungsmarktverhältnisse vor dem Ersten Weltkrieg hat gezeigt, daß eine völlig freie Wohnungswirtschaft nicht in der Lage war, den Wohnungsmangel zu beseitigen. Deshalb wurde die Lösung der Wohnungsversorgung schon sehr früh als eine wichtige soziale Aufgabe des Staates angesehen.[105] Das preußische Wohnungsgesetz verpflichtete auch aus diesem Grunde die Gemeinden, an der Wohnraumversorgung der Bevölkerung mitzuwirken, und erklärte damit die Wohnraumversorgung zur öffentlichen Aufgabe.[106]

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges mit seinen verheerenden Folgen auch auf dem Wohnungssektor war der Staat bezüglich der Wohnungsversorgung besonders gefordert. Schon allein die hohe Bedeutung der Wohnung für die Lebenssituation der Menschen verpflichtet ihn, zur Wohnungsversorgung beizutragen.[107] Dieses ist auch im Grundgesetz verankert. Durch das dort festgelegte Sozialstaatsprinzip ist dem Staat, wie in Abschnitt 3.1 bereits dargestellt, die Verpflichtung zur Daseinsvorsorge auferlegt worden. Da Wohnen

104 LAMPERT/OETTLE, Die Gemeinden als wirtschaftspolitische Instanzen, Stuttgart 1968, S. 11
105 Ulrich BLUMENROTH, a.a.O., S. 161, S. 247 und Oscar SCHNEIDER, a.a.O., S. 12
106 Walter KLIEMT, a.a.O., S. 29
107 Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 242

zweifelsfrei zu den Daseinsgrundfunktionen des Menschen gehört, ist der Staat schon aus der Verfassung heraus gezwungen, Wohnungspolitik zu betreiben, d.h. sich um eine ausreichende und angemessene Wohnungsversorgung aller Bürger zu bemühen.[108]

Es ist deshalb auch folgerichtig, daß das Zweite Wohnungsbaugesetz es der öffentlichen Hand zur Pflicht macht, den Wohnungsbau zu fördern.[109] Die Wohnungsbauförderung ist also, wie die Überschrift zum § 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes formuliert, eine "öffentliche Aufgabe".[110]

3.6 Individualprinzip und Subsidiaritätsprinzip

Die im Grundgesetz festgelegten Grundrechte gewähren jedem einzelnen für sein wirtschaftliches Handeln Entscheidungsfreiheit und Eigenverantwortlichkeit. Diese als Individualprinzip des Marktes bezeichneten Prinzipien gelten grundsätzlich auch für den Wohnungsmarkt, da nach Blumenroth das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ja auch für diesen Marktsektor anwendbar ist.[111] Daraus folgt, daß die Versorgung mit Wohnraum in erster Linie Aufgabe des einzelnen In-

---

108 Michael E. CORIDASS, a.a.O., S. 24; vgl. auch FICHTEL, a.a.O., S. 97 und SCHNEIDER/KORNEMANN, a.a.O., S. 100 und NOWAK, a.a.O., S. 205 und Mieterbund, 14 Reformvorschläge des deutschen Mieterbundes, Köln 1973, S. 3

109 Fred SCHMITTGEN, a.a.O., S. 25

110 Vgl. Überschrift zu § 1, Zweites Wohnungsbaugesetz, in: Mietgesetze, Beck-Texte im dtv, 21., neubearbeitete Auflage, München 1984, S. 108; siehe auch: Rolf HESELER, Der soziale Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen 1945-1977, Essen 1979, S. 137 f. und Wohnungswirtschaft und Marktwirtschaft - Aufgaben der Wohnungsunternehmen - Gutachten des Ifo-Institutes für Wirtschaftsforschung e.V., München, Hamburg 1960, S. 19 f.

111 Ulrich BLUMENROTH, a.a.O., S. 113 ff.; vgl. auch Ludwig POULLAIN, Wohnungsbau zwischen Wunsch und Wirklichkeit, Bochum 1976, S. 4 und Programm zur Reform der Wohnungspolitik, St. Augustin 1980, S. 20 und MACKSCHEIDT/DEICHMANN, a.a.O., S. 1, S. 17, S. 77

dividuums oder Haushaltes ist.[112] Es muß den Wohnungssuchenden überlassen werden, "eine Wohnung in Anspruch zu nehmen, die ihren Vorstellungen hinsichtlich Lage, Größe und Qualität entspricht."[113]

Diese Feststellung steht auf den ersten Blick im Widerspruch zu dem Ergebnis aus Abschnitt 3.5, wonach die Wohnungsversorgung und die Wohnungsbauförderung öffentliche Aufgaben sind. Dieser Widerspruch ist aufzulösen.

Es gilt "als gesicherte Erkenntnis der wohnungswirtschaftlichen Forschung, daß bei einer rein marktwirtschaftlichen Wohnungsversorgung Lücken auftreten."[114] Aus diesem Grunde und dem im Grundgesetz festgelegten Sozialstaatsprinzip ist der Staat zur Hilfeleistung verpflichtet.[115] Er sollte grundsätzlich jedoch nur in dem Maße tätig werden, "als die Wirtschaftssubjekte bzw. Privatwirtschaft aus eigenen Kräften erforderliche Leistungen nicht zu erbringen und beste-

---

112 Lorenz FICHTEL, a.a.O., S. 109 und Hans K. SCHNEIDER, C. SCHUPPENER, Soziale Absicherung der Wohnungsmarktwirtschaft durch Individualsubventionen, Göttingen 1971, S. 11 und Programm zur Reform ..., a.a.O., S. 20 f. und Volker GIERTH, Ein Ordnungsrahmen für die Wohnungspolitik, in: Deutsche Wohnungswirtschaft 6/1983, S. 134

113 BLUMENROTH, a.a.O., S. 120; vgl. auch Hans K. SCHNEIDER, Rolf KORNEMANN, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, Bonn 1977, S. 6 f.

114 FICHTEL, a.a.O., S. 230; vgl. auch BLUMENROTH, a.a.O., S. 121 und 161 und Der Bundesminister für Wirtschaft, Probleme der Wohnungswirtschaft, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesminister für Wirtschaft, Studien-Reihe 35, Bonn 1982, S. 32 und Julius BRECHT, a.a.O., S. 34 und Hans K. SCHNEIDER, C. SCHUPPENER, a.a.O., S. 11; vgl. auch BREDE u.a., a.a.O., S. 50 und NOWAK, a.a.O., S. 47, S. 87, S. 107 und Hans K. SCHNEIDER, Wohnungspolitik - quo vadis?, Düsseldorf 1970, S. 21 f. und Rüdiger Maria LEIDNER, Wohnungspolitik und Wohnungsmarktwirtschaft - Gegensatz oder Ergänzung?, Frankfurt 1981, S. 242, 285, 304 und 308 und Friedrich Otto BLUMERS, Sozialer Wohnungsbau in der Krise, sozialer Wohnungsbau in der Zukunft?, Stuttgart 1979, S. 41 und Gesichertes Wohnen in gesunder Umgebung, a.a.O., S. 5

115 FICHTEL, a.a.O., S. 230 und EEKHOFF, Verbesserung der ..., a.a.O., S. 35 und Helmut JENKIS, Rentabilität oder Sozialstaatsprinzip, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 7/1986, S. 355

hende Aufgaben nicht zu lösen vermögen."[116] Das, was in quantitativer und qualitativer Hinsicht jedoch als ausreichend zur Erreichung eines dem Sozialstaat gemäßen Mindestversorgungsniveaus zu gelten hat, ist nicht konkretisierbar.[117] Deshalb dürfen die Ansprüche und Grenzen nicht zu eng gefaßt werden.

Eine so gestaltete Hilfeleistung des Staates wird als subsidiär bezeichnet. Grundlage für ein derartiges Verhalten ist das aus der katholischen Sozial- und Gesellschaftslehre stammende[118] Subsidiaritätsprinzip. "Der Name "Subsidiaritätsprinzip" stammt vom lateinischen "subsidium = Hilfeleistung."[119] "Gemeint ist: die Gemeinschaft ist dazu da, um ihren Gliedern hilfreich zu sein, ihnen Vorteile zu bieten oder Nutzen zu bringen."[120] Das einzelne Glied der Gemeinschaft ist auf die Hilfe der anderen angewiesen, um das zu ermöglichen und zu verwirklichen, was der Schöpfer ihm an Anlagen und Möglichkeiten mitgegeben hat. Es ist auf den hilfreichen Beistand der Gemeinschaft angewiesen und die Gemeinschaft ist ihm gegenüber zu diesem Beistand ver-

116 BLUMENROTH, a.a.O., S. 122; vgl. auch Leonhard LOWINSKI, Grundlagen, Zielsetzungen und Methoden der Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Köln-Braunsfeld 1964, S. 25 und Rüdiger ZUCK, Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz, Stuttgart 1968, S. 133 und Julius BRECHT, a.a.O., S. 31 und Hans Carl NIPPERDEY, Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 2. neubearbeitete Auflage der Schrift Wirtschaftsverfassung und Bundesverfassungsgericht, Carl HEYMANNS Verlag KG, 1961, S. 26 und Oscar SCHNEIDER, a.a.O., S. 12 und Jürgen H.B. HEUER, Wohnungspolitik im Widerstreit ..., a.a.O., S. 23 und Werner ERNST, Wertorientierungen ..., a.a.O., S. 73 f.

117 FICHTEL, a.a.O., S. 100

118 Lothar F. NEUMANN, Klaus SCHAPER, a.a.O., S. 38; vgl. auch Hans PETERS, Die kommunale Selbstverwaltung und das Subsidiaritätsprinzip, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 6. Jahrgang 1967, S. 5 und Josef ISENSEE, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Erlangen-Nürnberg 1967, S. 16 und Burkhardt RÖPER, Die Wettbewerbsfunktion der deutschen Sparkassen und das Subsidiaritätsprinzip, Berlin 1973, S. 13

119 Oswald VON NELL-BREUNING, Baugesetze der Gesellschaft, Freiburg 1968, S. 79 und PETERS, a.a.O., S. 5

120 Ebenda; vgl. auch Rüdiger ZUCK, Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz, Stuttgart 1968, S. 5

pflichtet.[121] Für den Bereich des Wohnungssektors bedeutet das, daß der Staat zwar jederzeit wohnungspolitische Maßnahmen initiieren kann, aber nicht m u ß. Das M u ß im Rahmen der sozialen Verantwortung des Staates ergibt sich für ihn erst dann, wenn die einzelnen Individuen und Haushalte nicht in der Lage sind, sich quantitativ und qualitativ angemessen mit Wohnraum zu versorgen.[122] Die öffentliche Förderung bestimmt sich daher in der Regel nach dem Subsidiaritätsprinzip.[123] Aus diesem Aspekt ergibt sich auch, daß die Entscheidungsfreiheit und Eigenverantwortlichkeit (= Individualprinzip) mit dem Sozialstaatsprinzip in einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung vereinbar sind.[124]

Somit steht fest, daß die Wohnungsversorgung sowohl Aufgabe des Individuums und des einzelnen Haushaltes als auch Aufgabe des Staates ist. Die bisherigen Festellungen stehen also nicht zueinander im Widerspruch, sondern sie ergänzen sich.[125]

---

121 Ebenda, S. 80; vgl. auch Achim VON LOESCH, Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Baden-Baden 1983, S. 81 ff. und Hans K. SCHNEIDER, C. SCHUPPENER, a.a.O., S. 5 f. und ISENSEE, a.a.O., S. 30

122 Analog nach PETERS, a.a.O., S. 7 und Paul LÜCKE, Wie und wo soll der Staat die Wohnungswirtschaft beeinflussen?, in: NIPPERDEY/WEISSER, a.a.O., S. 29 und Oscar SCHNEIDER, a.a.O., S. 16 und JAHN, a.a.O., S. 63 und Walter HAMM, Die Wohnungspolitik im Spannungsfeld von Sozialstaatlichkeit und Wirtschaftsförderung, in: Wohneigentum zwischen Vermögenspolitik und Wohnungspolitik, XVII. Königsteiner Gespräch, Bonn 1982, S. 54

123 Fred SCHMITTGEN, a.a.O., S. 135

124 FICHTEL, a.a.O., S. 107 und SCHNEIDER/KORNEMANN, a.a.O., S.7

125 Vgl. dazu auch: Gustav MATSCHL, Notwendige Korrekturen in der Wohnungsbestandspolitik, in: Reform der Wohnungspolitik, Melle 1980, S. 195 und Ekkehard GRIES, Wohnversorgung und Wohneigentumsbildung - nur durch Neubau?, in: Wohnungspolitik und Vermögensbildung auf neuen Wegen, XV. Königsteiner Gespräch - Referate und Diskussionen, Bonn 1980, S. 10 f. Gries stellt dort fest, daß mehr Markt für den Bereich der Wohnungswirtschaft sich durchaus mit der gesellschaftspolitischen Verpflichtung, für die Schwächsten auf diesem Markt die notwendige öffentliche Förderung bereitzuhalten, verbinden läßt.

3.7 Mittel und Wege zur Erreichung der Ziele der Wohnungspolitik

3.7.1 Möglichkeiten

Die Ziele der deutschen Wohnungspolitik sind sehr umfassend und vielfältig.[126] Daraus ergibt sich zwangsläufig, daß auch die Möglichkeiten zur Erreichung dieser Ziele entsprechend groß und zahlreich sind und sich deshalb nur schwer systematisieren lassen.

Wird die Bemessungsgrundlage als Kriterium gewählt, lassen sich die Förderungsmaßnahmen grob in zwei Gruppen aufteilen, und zwar in solche, die sich auf das Objekt beziehen = Objektförderung und solche, die sich auf den Haushalt beziehen = Subjektförderung bzw. Individualförderung. Nach der Art des Zuflusses der Förderungsmittel ist eine Einteilung in direkte und indirekte Förderungsmaßnahmen möglich. Das Zweite Wohnungsbaugesetz in der Neufassung vom 11.7.1985 unterscheidet in § 3 Abs. 2 nach der Art der Förderung drei Kategorien des Wohnungsbaus: den öffentlich geförderten Wohnungsbau, den steuerbegünstigten und den frei finanzierten Wohnungsbau.[127] In diesem Zusammenhang wird häufig auch vom sogenannten ersten und zweiten Förderungsweg gesprochen. Die Maßnahmen des ersten Förderungsweges beziehen sich auf den öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau, die Maßnahmen des zweiten Förderungsweges auf den steuerbegünstigten Wohnungsbau.[128]

Da die genannten Aufteilungen keinen umfassenden Überblick geben und andererseits die einzelnen Förderungsmaßnahmen nicht oder nur unzulänglich aufeinander abgestimmt sind,[129]

126 Vgl. Abschnitt 3.3
127 Bundesgesetzblatt 1985, Teil I S. 1284 und S. 1661 und Hans WILLGERODT, Karl BARTEL, Ullrich SCHILLERT, Vermögen für alle, Düsseldorf und Wien 1971, S. 277
128 Kurt Hans BIEDENKOPF, Meinhard MIEGEL, Wohnungsbau am Wendepunkt, Stuttgart 1978, S. 31 f.
129 A. OBERHAUSER, B. KAUFMANN, M. SCHEUER, Eigentumsbildung im Wohnungsbau, Vorschläge zur Neugestaltung der Förderungsmaßnahmen, Lübeck 1982, S. 21

ist eine detaillierte systematische Einteilung nicht möglich. Deshalb sollen die Förderungsmöglichkeiten in folgenden fünf Gruppen zusammengefaßt und aufgezählt werden. Erstens: Gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten im weitesten Sinne im Baurecht und in der Bautechnik, zweitens: Sparförderungsmöglichkeiten, drittens: Finanzierungshilfen, viertens: Steuervergünstigungen und fünftens: Sonstige Möglichkeiten.

3.7.1.1 Gestaltung baurechtlicher und bautechnischer gesetzlicher Vorschriften

Voraussetzung für die Errichtung eines Wohngebäudes ist das Vorhandensein eines für die Bebauung geeigneten Grundstükkes. Doch selbst dann, wenn ein solches Grundstück vorhanden ist, kann es nicht ohne weiteres bebaut werden. Zunächst muß es sich um sogenanntes Bauland handeln. Was aber Bauland ist, bestimmt die Kommune auf der Basis gesetzlicher Vorschriften. Außerdem bedarf die Errichtung eines Wohngebäudes grundsätzlich der behördlichen Genehmigung. Diese Baugenehmigung kann mit den vielfältigsten Bedingungen hinsichtlich der Gestaltung des Objektes und der zu verwendenden Materialien verbunden werden. Außerdem kann die Kommune durch Erschließungsvorschriften und Anweisungen für die Wohnumfeldgestaltung erheblichen Einfluß ausüben.

Der Gesetzgeber hat also schon bei der Schaffung des Baurechtes und im Baugenehmigungsverfahren vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten,[130] die sich für die Wohnungsbauförderung entweder positiv oder negativ auswirken können. Wenn aber der Staat den Wohnungsbau fördern will, dann muß er diese gesetzlichen Vorschriften so gestalten, daß sie für den Wohnungsbau keine Hemmnisse darstellen, sondern ihn fördern. Die Möglichkeiten dazu sind gegeben.

---

130 Joachim FISCHER-DIESKAU, a.a.O., S. 1757

3.7.1.2 Sparförderungsmaßnahmen

Zum Erwerb eines Baugrundstückes und zu dessen Bebauung mit einem Wohngebäude wird ein relativ großer Kapitalbetrag benötigt. Dieser kann entweder aus vorhandenen eigenen Mitteln oder durch Aufnahme sogenannter Fremdmittel dargestellt werden. Die breiten Schichten der Bevölkerung verfügen jedoch nicht über so hohe Eigenmittel, daß damit die Errichtung oder der Erwerb einer eigenen Wohnung finanziert werden kann. Andererseits sind die Finanzierungsinstitute in der Regel auch nicht bereit, in voller Höhe, d.h., zu 100% Fremdmittel zur Verfügung zu stellen. Die Regel ist, daß die für die Errichtung oder den Erwerb einer Wohnung notwendigen Kapitalbeträge teilweise aus Eigenmitteln und teilweise aus Fremdmitteln aufgebracht werden. Im Rahmen der öffentlichen Förderung ist eine "angemessene Eigenleistung" sogar vorgeschrieben.[131] Je höher der Eigenkapitalanteil des Bauherrn oder Erwerbers ist, desto geringer ist seine Belastung aus der aufgenommenen Fremdfinanzierung.

Voraussetzung für den Bau oder Kauf einer Wohnung ist also immer ein angemessener Eigenkapitalbetrag. Der Staat kann somit den Wohnungsbau auch dadurch fördern, daß er durch Gewährung von Prämien oder steuerlichen Vergünstigungen breiten Schichten der Bevölkerung einen Anreiz zum Sparen gibt, um möglichst schnell eine der wichtigsten Voraussetzungen zur Errichtung oder zum Erwerb einer Wohnung zu erfüllen. Derartige Förderungsmaßnahmen müssen sich aber nicht nur auf das "Bausparen" beschränken, dessen Förderung "die Vermehrung von Wohnraum und die Erhöhung des Anteils

131 § 34 Zweites Wohnungsbaugesetz in der Neufassung vom 11.7.1985, Bundesgesetzblatt 1985, Teil I S. 1284 und S. 1661
Der Abs. 1 des § 34 des II. Wohnungsbaugesetzes lautet: "Öffentliche Mittel sollen nur bewilligt werden, wenn der Bauherr eine angemessene Eigenleistung zur Deckung der Gesamtkosten des Bauvorhabens erbringt." Der Gesetzgeber spricht hier bewußt von Eigenleistung, da der benötigte eigene Beitrag zur Deckung der Kosten auch durch eigene Arbeitsleistung oder andere Finanzierungen wie beispielsweise Verwandtendarlehen oder Arbeitgeberdarlehen dargestellt werden kann.

des individuellen Wohneigentums" zum Ziel hat,[132] sondern es bieten sich auch alle anderen Sparformen, wie Kontensparen, Wertpapiersparen und Versicherungssparen an, denn auch auf diese Weise kann das zum Bau oder Kauf einer Wohnung benötigte Eigenkapital gebildet werden. Durch entsprechende Förderungsmaßnahmen kann dieser Prozeß in Gang gesetzt und beschleunigt werden.

3.7.1.3 Finanzierungshilfen

Ganz besonders kann der Staat seine öffentliche Aufgabe, den Wohnungsbau zu fördern, durch die Gewährung von Finanzierungshilfen erfüllen. Diese können sowohl bei Neubaumaßnahmen als auch bei Modernisierungsmaßnahmen eingesetzt werden. Es bieten sich verschiedene Möglichkeiten an.[133]

Zunächst sind die Kapitalsubventionen zu nennen. In diesen Fällen werden durch den Staat zur teilweisen Deckung der Baukosten Zuschüsse, zinslose Darlehen oder niedrig verzinsliche Darlehen gewährt. Möglich sind aber auch Kapitaldienstsubventionen. Das bedeutet, daß der Staat für eine bestimmte Zeit regelmäßig Zuschüsse oder Darlehen gewährt, um die durch die Fremdmittelaufnahme entstehende Zinslast zu ermäßigen. Eine weitere Möglichkeit ist die Sicherheitengestellung. Dieses geschieht in der Regel durch die Übernahme von Bürgschaften gegenüber den finanzierenden Kreditinstituten. Die Bürgschaften können sich auf das zur Verfügung gestellte Kapital, auf die Zins- und Tilgungsverpflichtungen oder aber auch auf beides beziehen. Denkbar sind auch entsprechende Garantieerklärungen. Die verschiedenen Arten der Finanzierungshilfen, ihre unterschiedlichen Kombinationsmöglichkeiten und vor allem die Vielfalt der veränderlichen Einzelbedingungen machen die Finanzierungs-

132 Kurt Hans BIEDENKOPF, Meinhard MIEGEL, Wohnungsbau am Wendepunkt, Stuttgart 1978, S. 46
133 Vgl. Joachim FISCHER-DIESKAU, a.a.O., S. 1757

hilfen insgesamt zu einem sehr wirkungsvollen Instrument des Staates, die Ziele der Wohnungspolitik zu erreichen.[134]

3.7.1.4 Steuervergünstigungen

Die Wohnungsbautätigkeit kann auch durch die Gewährung von Steuervergünstigungen beeinflußt werden.[135] Möglichkeiten dazu ergeben sich zunächst einmal bei der Grunderwerbsteuer und der Grundsteuer. Aber auch bei der Körperschaftsteuer und der Einkommensteuer sind Vergünstigungen möglich. So können beispielsweise gemeinnützige und staatliche Wohnungsbauunternehmen und bestimmte Finanzierungsinstitute, die sich speziell dem Wohnungsbau widmen, von der Körperschaftsteuer befreit werden.[136] Bei der Einkommensteuer können erhöhte Abschreibungen sowohl aus der Neubautätigkeit als auch aus Modernisierungsmaßnahmen zugelassen werden, die das zu versteuernde Einkommen verringern, die Steuerzahllast ermäßigen und so dem Bauherrn mehr Einkommen disponibel lassen, das er zur Reduzierung seiner Belastung aus dem Hausbau oder -kauf verwenden kann. Denkbar ist auch der Abzug der Kredit- und Darlehenszinsen als Sonderausgaben. Ferner können Steuervergünstigungen durch Gewährung entsprechender Freibeträge oder durch Abzugsbeträge von der Steuerschuld dargestellt werden. Insgesamt bleibt festzuhalten, daß es eine große Zahl steuerlicher Maßnahmen gibt, den Wohnungsbau auf diese Weise zu fördern.[137] Dabei muß der Staat jedoch darauf achten, daß diese Maßnahmen nur solange angewendet werden dürfen, bis die angestrebten Ziele erreicht sind.

---

134 Ebenda
135 Joachim FISCHER-DIESKAU, a.a.O., S. 1757
136 Kurt Hans BIEDENKOPF, Meinhard MIEGEL, Wohnungsbau am Wendepunkt, Stuttgart 1978, S. 50
137 Ebenda S. 52

3.7.1.5 Sonstige Möglichkeiten

Neben den bisher genannten Möglichkeiten gibt es aber auch noch andere, die sich nicht in eine der vier Gruppen einordnen lassen.[138] So könnte die öffentliche Hand den Wohnungsbau auch dadurch fördern, daß sie Bauland kostengünstig oder gar unentgeltlich zur Verfügung stellt.[139] Erschließungsmaßnahmen und Kosten der Wohnumfeldgestaltung könnten von der Kommune übernommen werden, so daß der einzelne Grundstückseigentümer damit nicht belastet würde. Ferner könnte die öffentliche Hand Wohnungsunternehmen, die ihr gehören oder an denen sie wesentlich beteiligt ist, dazu zwingen, die Wohnungen zu errichten, die am dringendsten benötigt werden. Über diesen Einfluß ließen sich auch andere Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus initiieren.

Eine weitere Möglichkeit besteht auch darin, daß der Staat sich durch Ausgabe spezieller Pfandbriefe Kapitalmarktmittel beschaffen könnte, die ausschließlich für Wohnungszwecke eingesetzt würden.

Schließlich hat der Staat jederzeit die Möglichkeit, durch Gesetze und Verordnungen wie beispielsweise die Mietgesetze in den Wohnungsmarkt einzugreifen. Dabei kann er diese so gestalten, daß sie zur Erfüllung der Ziele der Wohnungspolitik beitragen. Das ist jedoch nicht immer der Fall. Die Gestaltung derartiger Gesetze und Verordnungen kann sich auch hemmend auswirken. Aufgabe der Wohnungspolitik ist es dann, diese Hemmnisse zu erkennen und zu beseitigen, damit die von ihr gesetzten wohnungspolitischen Ziele auch wirklich erreicht werden.

---

138 Vgl. Joachim FISCHER-DIESKAU, a.a.O., S. 1758
139 SCHNEIDER/KORNEMANN, a.a.O., S. 96

3.7.2 Derzeitige Maßnahmen zur Wohnungsbauförderung

3.7.2.1 Maßnahmen im baurechtlichen und bautechnischen Bereich

Der Eigentümer eines Grundstückes kann nicht nach freiem Ermessen über die Nutzung seines Grundstückes entscheiden. Diese wird nach zahlreichen Vorschriften, so insbesondere nach den von den Gemeinden aufzustellenden Bauleitplänen (Flächennutzungspläne, Bebauungspläne) geregelt, die sich den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen haben.[140] Über diese Vorschriften zur Nutzung eines Grundstückes hinaus gibt es aber weitere zahlreiche Vorschriften, die bei der Errichtung und Gestaltung eines Baukörpers zu beachten sind.

Die folgende wertungsfreie Auflistung, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, soll die Vielzahl der zur Zeit gültigen Gesetze und Verordnungen für den Bereich der Grundstücksnutzung und der Errichtung von Wohngebäuden verdeutlichen. In diesem Zusammenhang sind beispielsweise zu nennen:

- das Raumordnungsgesetz
- das Flurbereinigungsgesetz
- das Reichssiedlungsgesetz
- das Bundesberggesetz
- das Bundeskleingartengesetz
- das Bundesfernstraßengesetz
- das Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur Sicherung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (Grundstücksverkehrsgesetz)

140 Siehe § 1 des Baugesetzbuches, in: Baugesetzbuch, Synopse, Textausgabe, bearbeitet von Peter ROHLAND, Troisdorf 1987, S. 25

- die Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung)
- die Landesbauordnung Nordrhein-Westfalen
- die Grundbuchordnung
- das Reichsheimstättengesetz
- die Verordnung über das Erbbaurecht
- das Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht (Wohnungseigentumsgesetz)
- das Gesetz zur Förderung von Wohnungseigentum und Wohnbesitz im sozialen Wohnungsbau
- das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz
- das Gesetz zur Vereinfachung wohnungsrechtlicher Vorschriften (Wohnungsrechtsvereinfachungsgesetz)
- das Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen
- das Baugesetzbuch
- die Planzeichenverordnung
- die Wertermittlungsverordnung
- das Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
- die Verdingungsverordnung für Bauleistungen (VOB)
- das Zweite Wohnungsbaugesetz
- die Neubaumietenverordnung 1970
- die Zweite Berechnungsverordnung - II. BV
- das Wohnungsbindungsgesetz
- die Verordnung über Heizkostenabrechnung
- die Makler- und Bauträgerverordnung

Das Hauptziel dieser und anderer entsprechender Vorschriften ist in der Regel nicht die Wohnungsbauförderung. Allerdings kann durch unterschiedliche Gestaltung und Formulierung der Inhalte dieser Bestimmungen der Wohnungsbau beeinträchtigt oder begünstigt werden. Je mehr Vorschriften bestehen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit von hemmenden Vorschriften. Wenn der Wohnungsbau aber gefördert werden soll, dann kann das auch dadurch geschehen, daß derartige Hemmnisse beseitigt werden. Von dieser Möglichkeit wurde in der Vergangenheit angesichts anderer Förderungsschwerpunkte wenig oder kaum Gebrauch gemacht. In jüngerer Zeit gewinnt dieser Bereich jedoch an Bedeutung. So wurde in 1985 das "Gesetz zur Vereinfachung wohnungsrechtlicher Vorschriften" erlassen. Mit Wirkung vom 1.7.1987 hat das neue "Baugesetzbuch" das Bundesbaugesetz und das Städtebauförderungsgesetz abgelöst. Damit wurde das Bauplanungsrecht auf eine umfassend neue Grundlage gestellt.[141] "Die Änderungen der Vorschriften über die Aufstellung der Bauleitpläne sollen vor allem dazu dienen, verbesserte Grundlagen zur Lösung der Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben des Städtebaus zu schaffen."[142] Deshalb wurden auch zahlreiche Verfahren vereinfacht und erleichtert. Vereinfachungen und Erleichterungen in den gesetzlich relevanten Bestimmungen erleichtern und vereinfachen aber auch den Wohnungsbau. Bewußte derartige Änderungen sind demzufolge Maßnahmen, die den Wohnungsbau fördern. Die Vielfalt der gesetzlichen Bestimmungen gibt dem Gesetzgeber hier noch einen breiten Handlungsspielraum.

141 Das neue Baugesetzbuch von Werner CHOLEWA u.a., München 1987, 4. Umschlagseite
142 Baugesetzbuch, Synopse, Textausgabe a.a.O., S. 3

3.7.2.2 Maßnahmen im Bereich der Sparförderung

Um dem staatlichen Leben nach den verheerenden Auswirkungen des Zweiten Weltkrieges eine neue Ordnung zu geben, wurde am 23. Mai 1949 das Grundgesetz verkündet[143] und damit die Bundesrepublik Deutschland gegründet. Dieses junge Staatsgebilde hatte die Aufgabe, die Folgen des Zweiten Weltkrieges zu überwinden, die Bevölkerung mit dem Nötigsten zu versorgen und die heimische Wirtschaft wieder aufzubauen. Das konnte jedoch nur durch gemeinsame Anstrengungen der gesamten Bevölkerung gelingen. Um dieses Verhalten zu fördern und die Grundlagen für die wirtschaftlich notwendigen Investitionen zu schaffen, wurden schon sehr früh Maßnahmen ergriffen, die das Sparen durch die Gewährung von Prämien förderten. Diese Förderungsmaßnahmen wurden im Laufe der Zeit ständig verändert.

Zwischenzeitlich hat sich die Bundesrepublik Deutschland wirtschaftlich so entwickelt, daß die ursprüngliche Notwendigkeit für Sparförderungsmaßnahmen nicht mehr gegeben ist. Dieses ist auch der Grund dafür, daß der Staat die Sparförderungsmaßnahmen mehr und mehr reduziert. So wurde beispielsweise durch das Subventionsabbaugesetz vom 26. Juni 1981 und das 2. Haushaltsstrukturgesetz vom 22. Dezember 1981 die staatliche Sparförderung erheblich eingeschränkt.[144] Dementsprechend werden neben dem Wegfall anderer Begünstigungen für nach dem 12. November 1980 abgeschlossene Sparverträge keine Sparprämien mehr gewährt. Die letzten prämienbegünstigten Sparverträge wurden zum 1. Juli 1987 fällig,[145] so daß damit das Spar-Prämiengesetz ausgelaufen ist. Seitdem konzentrieren sich die staatlichen Förderungsmaßnahmen auf das Bausparen und die Vermögensbildung, darunter insbesondere auf die betriebliche Vermögensbeteiligung.

---

143 Grundgesetz, Beck'sche Textausgabe, 48. neubearbeitete Auflage, Stand: 1. April 1985, München 1985, S. 20 f. und S. 98

144 Deutscher Sparkassenkalender 1985, Stuttgart 1985, S. 334

145 Deutscher Sparkassenkalender 1987, Stuttgart 1987, S. 324

Das Bausparen wird bereits seit 1934 dadurch gefördert, daß die "Bausparbeiträge als Sonderausgaben im Rahmen bestimmter Höchstbeträge vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden können."[146] Seit 1952 besteht zusätzlich die Möglichkeit, an Stelle der Steuervergünstigung eine staatliche Wohnungsbauprämie in Anspruch zu nehmen.[147] Das Wahlrecht zwischen Prämie und Steuerermäßigung kann jedes Jahr neu ausgeübt werden. Voraussetzung für die Prämiengewährung ist, daß das zu versteuernde Einkommen im Jahr vor der Sparleistung 24.000 DM bei Alleinstehenden und 48.000 DM bei Verheirateten zuzüglich 1.800 DM für jedes zurechenbare Kind nicht übersteigt. Prämienbegünstigt sind Sparleistungen bis zur Höhe von jährlich 800 DM für Alleinstehende und 1.600 DM für Verheiratete. Die Prämie beträgt 14% der erbrachten Sparleistung, zuzüglich 2% für jedes zurechenbare Kind. Einzelheiten sind im Wohnbau-Prämiengesetz (WoPG 1982) in der Fassung vom 10. Februar 1982 und den seitdem eingetretenen Änderungen[148] sowie in den Richtlinien zum Wohnbau-Prämiengesetz vom 18. Dezember 1984[149] geregelt.

Die neben der Bausparförderung zur Zeit noch gültigen weiteren Sparförderungsmaßnahmen sind im Fünften Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung für Arbeitnehmer (Fünftes Vermögensbildungsgesetz), das am 19. Februar 1987 bekanntgemacht wurde, enthalten.[150] Nach § 13 dieses Gesetzes können Arbeitnehmer, die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit im Sinne des § 19 Abs. 1 des Einkommensteuergesetzes beziehen, eine Arbeitnehmer-Sparzulage erhalten, wenn das zu versteuernde Einkommen 24.000 DM oder bei einer Zusammenveranlagung 48.000 DM nicht übersteigt.[151] Die Anlage-

146 Bausparkassen-Fachbuch 1986, Stuttgart 1986, S. 52
147 Hans WILLGERODT u.a., Vermögen für alle, Düsseldorf-Wien 1971, S. 254
148 STÄUBER/WALTER, Kommentar zum Wohnungsbau-Prämiengesetz und zur steuerlichen Bausparförderung, Zehnte, neu bearbeitete Auflage 1986, Stuttgart 1986
149 Ebenda, S. 441 ff. und Sparkassenfachbuch 1986, Stuttgart 1985, S. 204 ff.
150 Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1987, Teil I, S. 630 ff.
151 Ebenda, S. 636

formen, der begünstigte Höchstbetrag und die Höhe der Arbeitnehmer-Sparzulage ergeben sich aus der folgenden Übersicht:

Anlageform[152]	begünstigter Höchstbetrag	Arbeitnehmer-Sparzulage[153]
Kontensparen	624,-- DM	16 (26) %
Anlage in Kapitallebensversicherungen	624,-- DM	16 (26) %
Bausparen	624,-- DM	23 (33) %
Anlage in Wertpapieren oder Beteiligungen	936,-- DM	23 (33) %

Diese schon nicht mehr als großzügig anzusehenden Sparförderungsmaßnahmen sollen nach dem Willen der Koalitionsparteien im Rahmen der für 1989 geplanten Steuerreform weiter eingeschränkt werden. Das Kontensparen und das Versicherungssparen sollen nicht mehr gefördert werden. Der begünstigte Höchstbetrag soll beim Bausparen auf den einheitlichen Betrag von 936,-- DM angehoben, die Arbeitnehmer-Sparzulage aber auf 10% (z.Z. 23%) gesenkt werden.[154] Die Bundesregierung begründet das damit, daß die Ziele der traditionellen Geldsparförderung heute weitgehend erfüllt seien und demzufolge die staatliche Förderung der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand auf die Produktivkapitalbeteiligung konzentriert werden müsse.[155]

Die Effizienz dieser geplanten einseitigen Ausrichtung der Vermögenspolitik muß ordnungspolitisch und im Hinblick auf die bisherigen Erfahrungen in Frage gestellt werden. Mit

152 Die einzelnen Anlageformen sind in § 2 des Fünften Vermögensbildungsgesetzes detailliert dargestellt und in den §§ 4 bis 9 erläutert.
153 Die in () angegebenen Prozentsätze gelten für Arbeitnehmer mit 3 und mehr Kindern
154 Rundschreiben Nr. 62 vom 5. März 1987 des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes
155 Anlage 1, Ziffer I, zum Rundschreiben Nr. 62 vom 5. März 1987 des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes

der Realisierung dieses Planes würde die Wahlfreiheit, die bisher ein ordnungspolitischer Grundsatz der Vermögensbildungspolitik war, aufgehoben,[156] was als Rückschritt bezeichnet werden müßte. Hinsichtlich der Entwicklung der privaten Vermögensbildung stellt Willgerodt fest: "Keine andere eigentumspolitische Maßnahme hat in der Bundesrepublik die private Vermögensbildung auch der weniger wohlhabenden Schichten so nachhaltig beeinflußt, wie die Wohnungsbauförderung und insbesondere die Begünstigung des Bausparens."[157] Ähnlich sieht es Zeitel, der zu dem Ergebnis kommt, daß nur ganz wenige Instrumente geeignet sind, ein solches Ziel wie das der Vermögensbildung so schnell und effizient anzugehen wie im Bereich der Förderung des Wohneigentums.[158] Bei der Vermögenspolitik kommt nach Helmstädter "dem Wohneigentum aus vielerlei Gründen, insbesondere wegen seiner Verbreitung und der dafür mobilisierbaren Sparneigung ein höheres Gewicht zu als der heute favorisierten Vermögensform, dem sogenannten Beteiligungsvermögen".[159] Wenn es politisch also gewollt ist, die private Vermögensbildung zu fördern, dann ist die größere Effizienz über die Förderung des Wohneigentums und die Förderung des dazu notwendigen, vorher anzusparenden Eigenkapitals erreichbarer als über die Förderung der betrieblichen Vermögensbeteiligung.

156 Anlage 2 zum Rundschreiben Nr. 62 vom 5. März 1987 des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes

157 Hans WILLGERODT u.a., Vermögen für alle, Düsseldorf - Wien 1971, S. 262

158 Gerhard ZEITEL, Steuervergünstigungen und Bausparprämien, in: Reform der Wohnungspolitik - Tagesbericht, mit Beiträgen von Kurt H. BIEDENKOPF, u.a., Melle 1980, S. 232; vgl. dazu auch: HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 146

159 Ernst HELMSTÄDTER, Zehn Thesen zur Wohneigentumsbildung als Altersvorsorge anläßlich des XXIII. Königsteiner Gesprächs in: Der langfristige Kredit, Heft 20, 1987, S. 18

3.7.2.3 Maßnahmen im Bereich der Finanzierungshilfen

Die Durchführung der Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus ist grundsätzlich Aufgabe der Länder. Gesetzliche Grundlage hierfür sind die bundesgesetzlichen Regelungen des Zweiten Wohnungsbaugesetzes,[160] in dessen § 3 zahlreiche mögliche Maßnahmen aufgeführt sind. An Finanzierungshilfen sind hier genannt.

- Einsatz öffentlicher Mittel (= Baudarlehen)
- Gewährung von Aufwendungszuschüssen und Aufwendungsdarlehen
- Übernahme von Bürgschaften

Der Umfang der jeweiligen Förderung bestimmt sich nach der Höhe der Mittel, die Bund und Länder jährlich für diese Zwecke zur Verfügung stellen. Dabei beschränkt sich die Tätigkeit des Bundes im wesentlichen auf die Verteilung seiner Mittel an die einzelnen Länder nach einem vereinbarten Schlüssel. Die Länder bestimmen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel die Schwerpunkte der Förderung und erlassen für die Abwicklung entsprechende Verwaltungsvorschriften. Aus diesem Grunde und aufgrund der Tatsache, daß die Höhe der Finanzierungsmittel für die Wohnungsbauförderung von Land zu Land schwankt, ist die Förderung nicht bundeseinheitlich. Die derzeit möglichen Finanzierungshilfen sollen deshalb ausschließlich an dem Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen dargestellt werden.

Das Land Nordrhein-Westfalen legt das Wohnungsbauförderungsprogramm für das jeweilige Jahr im Rahmen der Verabschiedung des Haushaltes fest. Die derzeitige und künftige Förderung ist besonders auf die Personen ausgerichtet, "die wegen geringer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit die

160 Verwaltungsvorschriften zum Zweiten Wohnungsbaugesetz, RdErl. d. Ministers für Landes- und Stadtentwicklung vom 15. März 1984, geändert am 24. Juli 1986, Ziff. 2

staatlichen Hilfen am dringendsten benötigen."[161] Die gesetzlichen Grundlagen sind neben dem Zweiten Wohnungsbaugesetz das Wohnungsbauförderungsgesetz und die Verordnung über Zuständigkeiten im Wohnungs- und Siedlungswesen. Die einzelnen Bestimmungen ergeben sich aus folgenden, als Runderlasse veröffentlichten Verwaltungsvorschriften:[162]

- Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1984 vom 16. März 1984
- Prüfung der Einkommensverhältnisse nach § 25 Zweites Wohnungsbaugesetz vom 22. März 1984
- Altenwohnungsbestimmungen 1984 vom 19. März 1984
- Wohnheimbestimmungen vom 20. März 1984
- Studentenwohnraumförderungsbestimmungen 1984 vom 21. März 1984
- Bestimmungen für die Förderung des Bergarbeiterwohnungsbaues im Kohlenbergbau 1984 vom 27. März 1984
- Landesbedienstetenwohnungsbaubestimmungen 1984 vom 28. März 1984
- Härteausgleich 1983/87 vom 26. März 1984
- Ausstellung von Bescheinigungen über die Weitergewährung von Aufwendungssubventionen vom 23. März 1984
- Beschaffung von Ersatzwohnraum für Räumungsbetroffene vom 14.5.1979
- Bestimmungen zur Förderung von Sozialwohnungen aus dem Aufkommen der Fehlbelegerabgabe vom 7.6.1983[163]

161 Ebenda, Ziff. 1
162 Ebenda, Ziff. 3
163 Wohnungsbauförderung im Jahre 1987, RdErl. des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr vom 20. Februar 1987, Ziff. 2.1

Für 1987 steht insgesamt ein Bewilligungsvolumen von 1.373 Mio DM zur Verfügung, mit dem 17.000 Wohnungen wie folgt gefördert werden sollen:[164]

	Anzahl
1. Miet- und Genossenschaftswohnungen	
- Allgemeine Miet- und Genossenschaftswohnungen	400
- Altenwohnungen	600
- Ausbau und Erweiterung von Mietwohnungen	1.000
- Mieteinfamilienhäuser für kinderreiche Familien	100
- aus Fehlbelegerabgabe für Neubau und Umbau	865
	2.965
2. Eigentumsförderung (Familienheime und Eigentumswohnungen)	
- für Familien mit mindestens 3 Kindern, deren Einkommensgrenze nach § 25 Abs. 1 Sätze 1 bis 5 II. WobauG nicht oder nur unwesentlich überschritten ist	2.677

164 Ebenda, Ziff. 1.1

- für Familien mit 1 oder 2 Kindern oder einer schwerbehinderten Person, deren Einkommensgrenze im Rahmen der Bestimmungen des II. WobauG liegt und für Familien mit mindestens 3 Kindern, bei denen die Einkommensgrenze bis zu 20 vom Hundert überschritten ist	5.707
	8.384
3. Besondere Förderungsmaßnahmen	
- Bergarbeiterwohnungsbau	1.600
- Ersatzwohnungsbau	58
- Erwerb vorhandenen Wohneigentums durch kinderreiche Familien und Schwerbehinderte	500
- Landesbedienstetenwohnungen	543
	2.701
4. Wohnheimplätze	2.950

Für 1988 ist aufgrund der erheblich veränderten finanziellen Rahmenbedingungen eine wesentliche Einschränkung der Förderungsmöglichkeiten vorgesehen. Davon betroffen sind vor allem die Förderungsmaßnahmen für Familien mit weniger als 3 Kindern und 50% der Wohnheimplätze.[165] Zwischenzeitlich hat das zuständige Ministerium diese Einschränkungen wieder gelockert und bekanntgegeben, daß auch Familien mit

165 Abwicklung des Wohnungsbauförderungsprogramms 1987 und Vorbereitung des Wohnungsbauförderungsprogramms 1988, RdErl. des Ministers für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, vom 16. Juli 1987

nur einem oder zwei Kindern auf Anträge, die bis 30. Juni 1989 gestellt werden, wieder Förderungsmittel erhalten können.[166]

Die Finanzierungshilfen werden gewährt als zinslose bzw. zinsverbilligte Baudarlehen, Familienzusatzdarlehen, Eigenkapitalersatzdarlehen und als Aufwendungsdarlehen. Als weitere Finanzierungshilfe kommt die Übernahme von Ausfallbürgschaften für Darlehen, soweit sie außerhalb der Beleihungsgrenze für erststellige Darlehen gesichert sind, in Betracht.

Schon diese wenigen Ausführungen zeigen, daß die Vorschriften für die Wohnungsbauförderung in Nordrhein-Westfalen sehr zahlreich und sehr umfassend sind. In den anderen Bundesländern ist es ähnlich. Es ist deshalb nicht möglich, im Rahmen dieser Arbeit auf die vielen Einzelbedingungen für die Vergabe der Finanzierungshilfen, die im übrigen ständigen Veränderungen unterliegen, näher einzugehen. Aber auch ohne diese Details wird bereits deutlich, daß die Bestimmungen für die Wohnungsbauförderung für die Antragsteller unübersichtlich und kompliziert sind. Es ist ein hoher Beratungs- und Verwaltungsaufwand erforderlich. Durch die Vereinfachung der Verfahrens- und Verwaltungsvorschriften könnte ein zusätzlicher positiver Beitrag zur Wohnungsbauförderung geleistet werden.

3.7.2.4 Maßnahmen durch Steuervergünstigungen

Die steuerlichen Maßnahmen haben sich im Laufe der Zeit entsprechend den tatsächlichen Gegebenheiten, dem politisch Gewollten und dem wirtschaftlich Möglichen ständig, zum Teil gravierend verändert. Die zur Zeit geltenden Maßnahmen werden im folgenden dargestellt.

166 Kölnische Rundschau vom 2. Dezember 1987, Fördermittel des Landes für alle Familien

Hinsichtlich der Grunderwerbsteuer stellten Biedenkopf/Miegel bereits 1978 fest, daß die Grunderwerbsteuer historisch überholt sei, was auch durch die zahlreichen Befreiungsvorschriften bestätigt werde, und dort, wo sie noch erhoben werde, den Grundstücksmarkt behindere und kostentreibend wirke.[167] Durch das seit 1. Januar 1983 in Kraft getretene neue Grunderwerbsteuergesetz[168] wurde die Grunderwerbsteuer zwar nicht aufgehoben, aber für das gesamte Bundesgebiet vereinheitlicht, erheblich vereinfacht und von den zahlreichen Befreiungsvorschriften weitgehend befreit. Vor allem wurde der Steuersatz von 7% auf 2% ermäßigt. Insgesamt wurde dadurch der Grundstücksverkehr beachtlich erleichtert. "Als befriedigend kann jedoch nur der generelle Abbau der Grunderwerbsteuer angesehen werden,"[169] da jeder Betrag Grunderwerbsteuer, auch wenn er nur noch 2% des Kaufpreises oder Gegenwertes beträgt, den Kaufpreis erhöht und dadurch für den Grundstücksmarkt mobilitätshemmend ist.

Seit Jahren ist die auch heute noch geltende Grundsteuervergünstigung eine steuerliche wohnungsbaufördernde Maßnahme. Sie wird für neu geschaffene öffentlich geförderte und steuerbegünstigte Wohnungen gewährt, sofern bestimmte Wohnungsgrößen nicht überschritten werden.[170] Die Vergünstigung besteht darin, daß für die Dauer von 10 Jahren seit dem auf die Bezugsfertigkeit folgenden Jahresersten bei der Ermittlung des Steuermeßbetrages nur der Teil des Einheitswertes zu Grunde gelegt wird, der auf den Grund und Boden entfällt. Der Anteil für das errichtete Gebäude bleibt solange außer Ansatz.[171]

167 Kurt Hans BIEDENKOPF, Meinhard MIEGEL, Wohnungsbau am Wendepunkt, Stuttgart 1978, S. 86
168 Bundesgesetzblatt, Teil I, 1982, S. 1777
169 Fred SCHMITTGEN, a.a.O., S. 383
170 Ebenda, S. 397
171 Siehe §§ 92 a bis 94 a des Zweiten Wohnungsbaugesetzes in der Fassung vom 11. Juli 1985, Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 1284

Durch das Wohneigentumsförderungsgesetz vom 15.5.1986 [172] ist die laufende Besteuerung sowie die steuerliche Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums mit Wirkung vom 1.1.1987 neu geregelt worden. Für vor diesem Zeitpunkt fertiggestellte oder erworbene Wohnungen gelten Übergangsregelungen, die sich durch Zeitablauf erledigen, so daß auch die damit verbundenen Förderungsmaßnahmen der Vergangenheit auslaufen und somit für die Zukunft bedeutungslos sind. Hier soll ausschließlich auf die seit 1.1.1987 geltenden gesetzlichen Regelungen eingegangen werden.

Mit dem neuen Gesetz wird nach über 100 Jahren die Nutzungswertbesteuerung der selbstgenutzten Wohnung im eigenen Haus aufgegeben.[173] Damit trägt der Staat der Tatsache Rechnung, daß das Wohnen im eigenen Gebäude eine private Angelegenheit ist und zur persönlichen Lebensgestaltung gehört.[174] Entsprechend dieser sogenannten Konsumgutlösung wird die selbstgenutzte Wohnung mit anderen Konsumgütern gleichgestellt und künftig einkommensteuerlich nicht mehr erfaßt.[175]

Die Förderungsmaßnahmen, die sich künftig nur noch auf selbstgenutzte Wohnungen beschränken, sind die sogenannte Grundförderung, die familienbezogene Zusatzförderung und der Abzug von Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Erwerb oder Neubau von Wohneigentum vor der Selbstnutzung.

Die Grundförderung nach § 10 e Einkommensteuergesetz, die sich weitgehend an die bisherige Regelung des § 7 b Einkommensteuergesetz anlehnt, besteht darin, daß der Bauherr oder Erwerber acht Jahre lang jeweils 5% der begünstigten

---

172 Bundesgesetzblatt, Teil I, 1986, S. 730
173 Rudolf STEPHAN, Das Wohneigentumsförderungsgesetz (Teil I), in: Der Betrieb, Heft 22 vom 30.5.1986, S. 1141
174 Ulrich GORNIAK, Neuregelung der steuerrechtlichen Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums, in: Betriebswirtschaftliche Blätter, Heft 5/1986, S. 230; vgl. auch: Steuerliche Förderung des Erwerbs von Wohneigentum, Broschüre des Deutschen Sparkassenverlages 2/87, S. 1
175 Rudolf STEPHAN, a.a.O., S. 1141

Anschaffungs- oder Herstellungskosten bis zum Höchstbetrag von 300.000,-- DM wie Sonderausgaben von seinen steuerpflichtigen Einkünften abziehen kann. Die begünstigten Anschaffungs- oder Herstellungskosten sind 50% der Anschaffungskosten für Grund und Boden und 100% der Anschaffungs- oder Herstellungskosten des Gebäudes. Die Gestaltung als Abzugsbetrag "wie Sonderausgaben" wurde durch den Wegfall der Nutzungswertbesteuerung und des damit verbundenen Wegfalls der Möglichkeit, Werbungskosten oder Betriebsausgaben geltend zu machen, steuersystematisch notwendig.[176] Außerdem wird diese Regelung vom Gesetzgeber auch damit gerechtfertigt, "daß die Förderung des Wohnens im eigenen Haus als eigenständige Art der Altersvorsorge angesehen werden kann."[177]

Die Zusatzförderung besteht darin, daß für jedes zur Familie gehörende Kind für die Dauer der Grundförderung pro Jahr ein sogenanntes Baukindergeld von 600,-- DM gewährt wird. Der Betrag wird von der jährlichen Steuerschuld abgezogen.

Aufwendungen, die vor der erstmaligen Nutzung der Wohnung zu eigenen Wohnzwecken anfallen, können nach § 10 e Abs. 6 Einkommensteuergesetz ebenfalls wie Sonderausgaben steuermindernd berücksichtigt werden. Hierzu zählen insbesondere Schuldzinsen für die Zeit bis zur Selbstnutzung, Notar- und Gerichtskosten für die Grundschuldbestellung, Wertschätzungsgebühren, Darlehensvermittlungsprovisionen, Bereithaltungsprovisionen und sogenannte Darlehensabgelder (Bearbeitungsgebühren, Damnum, Disagio).

Weiterhin werden bestimmte Modernisierungsmaßnahmen wie bisher steuerlich gefördert. Rechtsgrundlage hierfür ist § 82 a Einkommensteuerdurchführungsverordnung. Begünstigt sind Heizungs- und Warmwasseranlagen und neue Technologien

176 Ebenda, S. 1141
177 Die neue Wohneigentumsförderung ab 1987, in: LBS Bausparkasse der Sparkassen, Informationen für steuerberatende Berufe, IstB 1986, S. 141

wie der Anschluß an die Fernwärmeversorgung, der Einbau von Wärmepumpenanlagen, die Errichtung von Solaranlagen, Windkraftanlagen und Anlagen zur Gasgewinnung.[178] Voraussetzung für die Begünstigung ist, daß diese Anlagen bis zum 31.12.1991 fertiggestellt sein müssen. Die Vergünstigung besteht darin, daß im Jahr der Herstellung und in den folgenden neun Jahren jeweils bis zu 10 vom Hundert dieser Kosten vom steuerpflichtigen Einkommen abgesetzt werden können.

Die steuerlichen Förderungsmaßnahmen erstrecken sich in gleicher Weise auf Neubauten und Altbauten. Angesichts des weitgehend ausgeglichenen Wohnungsmarktes ist es unter vermögens- und eigentumspolitischen Aspekten aber auch sachgerecht, "die Erhöhung der Eigentumsquote durch Erwerb bereits vorhandener Wohnungen in gleichem Maße wie durch Neubauten zu ermöglichen."[179]

In der grundsätzlichen Besteuerung vermieteter oder verpachteter Wohnungen ändert sich durch das neue Gesetz nichts.[180] Allerdings können die derzeitigen Förderungsmaßnahmen für diese Wohnungen nicht in Anspruch genommen werden.

3.7.2.5 Sonstige wohnungsbaufördernde Maßnahmen

Die bisherigen Untersuchungen und Feststellungen haben zahlreiche Möglichkeiten zur Förderung des Wohnungsbaus aufgezeigt. Außer diesen werden in § 3 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes unter anderen folgende sonstige Maßnahmen genannt:[181]

---

178 Fragen zur Moderinisierung, in: LBS Bausparkasse der Sparkassen, Informationen für steuerberatende Berufe, IstB 1987, S. 69

179 Ulrich GORNIAK, a.a.O., S. 230

180 Rudolf STEPHAN, a.a.O., S. 1142

181 Zweites Wohnungsbaugesetz i.d. Neufassung vom 11. Juli 1985 (BGBl. I S. 1284)

- Gewährung von Wohngeld

- Bereitstellung von Bauland

- Maßnahmen zur Baukostensenkung

- Vergünstigungen bei vorzeitiger Rückzahlung öffentlicher Mittel

- Auflockerung der Mietpreisbindung

Die Wohngeldgewährung ist eine gezielte Subjektförderung für Bedürftige in Form von Zuschüssen zur monatlichen Miete oder Belastung. "Das Wohngeld wird in der ausgesprochenen Absicht gewährt, dem nur beschränkt zahlungsfähigen Empfänger nicht nur überhaupt eine Wohnung zu sichern, sondern ihm ein menschenwürdiges, insbesondere seinem Familienstand entsprechendes Wohnen finanziell tragbar zu machen."[182] Deshalb ist die Gewährung von Wohngeld in erster Linie eine sozialpolitische Maßnahme. Darüber hinaus ist sie aber auch eine wohnungsbaufördernde Maßnahme, "da sie die Nachfrage bestimmter Bevölkerungsgruppen nach Wohnraum erhöht."[183]

In § 89 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes ist eindeutig formuliert, daß Bund, Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände, sonstige Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts und die von ihnen wirtschaftlich abhängigen Unternehmen zur Erreichung der Ziele gemäß § 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes die Aufgabe haben, geeignete ihnen gehörende Grundstücke als Bauland für den Wohnungsbau zu angemessenen Preisen zu Eigentum oder in Erbbaurecht zu überlassen. Hinzu kommen die Aufgaben, geeignete Flächen zu erschließen und baureif zu machen und die Erwerber geeigneter Grundstücke zu beraten und zu unterstützen. Die Erfüllung

182 Oskar von NELL-BREUNING, Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik, Köln 1970, S. 317; vgl. auch § 1 des Wohngeldgesetzes

183 Kurt Hans BIEDENKOPF, Meinhard MIEGEL, Wohnungsbau am Wendepunkt, Stuttgart 1978, S. 54

dieser Aufgaben ist für die Kommunen mit hohen finanziellen Aufwendungen verbunden. Da die entsprechenden Mittel angesichts der angespannten Haushaltssituationen in fast allen Kommunen nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, werden diese Aufgaben zur Zeit nur noch in wenigen Einzelfällen erfüllt.

Maßnahmen zur Baukostensenkung sind in § 91 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes genannt. Zu diesem Zwecke sollen die Bauforschung, die Schaffung von Normen für Baustoffe und Bauteile und die Entwicklung von Typen für Bauten und Bauteile gefördert werden. Obwohl in Zusammenarbeit mit den staatlichen Stellen etliche gemeinnützige Wohnungsunternehmen Neubaumaßnahmen im Rahmen des sogenannten "kostengünstigen Bauens" durchgeführt haben, hat sich diese Art zu bauen am Wohnungsbaumarkt bisher nicht durchsetzen können.

Durch die Gewährung von Schuldnachlässen versucht der Staat die Empfänger öffentlicher Mittel zur vorzeitigen Rückzahlung dieser Beträge zu bewegen. Rechtsgrundlage sind die §§ 69 und 70 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes. Einzelheiten der Bemessung und des Verfahrens sind in der Ablösungsverordnung[184] und den Ablösungsbestimmungen des Landes Nordrhein-Westfalen[185] geregelt. Diese vorzeitig zurückerhaltenen Mittel versetzen die staatlichen Stellen in die Lage, diese Beträge sofort wieder für dringende Wohnungsbauförderungsmaßnahmen einzusetzen und somit zusätzliche Effekte zu erzielen.

Im öffentlich geförderten Wohnungsbau ist die Ermittlung der Miete genau vorgeschrieben. Sie orientiert sich an den Kosten der Gebäudeerstellung, den Instandhaltungs- und Bewirtschaftungskosten. Die so ermittelte Miete wird deshalb auch im Gegensatz zur Marktmiete als Kostenmiete bezeich-

184 Ablösungsverordnung i.d. Fassung vom 1. Februar 1966 (BGBl. I S. 107), zuletzt geändert am 5. April 1984 (BGBl. I S. 546)

185 Ablösungsbestimmungen, Runderlaß des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung vom 11. Juli 1983, zuletzt geändert am 19. Juni 1987

net. Obwohl die gesetzlichen Vorschriften bezüglich der Kostenmiete aufgelockert wurden, wird dies teilweise noch nicht als ausreichend angesehen.

Ähnlich ist es mit dem allgemein gültigen Mietrecht. Die aus sozialpolitischen Gründen notwendigen und berechtigten Regelungen werden insbesondere von den Anbietern von Wohnungsbauleistungen und von Vermietern als Einschränkungen und Markthindernisse angesehen. Im Rahmen dieser Arbeit würde es zu weit führen, auf das Für und Wider der einzelnen Ansichten einzugehen. Es sollte lediglich aufgezeigt werden, daß sich hier ein Bereich zeigt, in dem durch Lokkerung der Vorschriften der freien Marktwirtschaft mehr Entfaltungsmöglichkeit und mehr Flexibilität gegeben werden kann, was manchen Investor dann eher zum Wohnungsbau bewegen könnte und damit letztlich den Wohnungsbau fördern würde.

3.8 Zusammenfassung

Das im Grundgesetz verankerte Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Staat ganz allgemein, für all das zu sorgen, was für die Daseinsermöglichung des Menschen erforderlich ist. Dazu gehört zweifelsfrei das Wohnen. Es ist deshalb notwendig, daß der Staat eine aktive Wohnungspolitik betreibt, um dadurch für alle Kreise der Bevölkerung ein menschenwürdiges Wohnen zu ermöglichen.

Dieses läßt sich durch eine konsequente Bestandserhaltung und eine Ergänzung dieses Bestandes durch Neubauten erreichen. Dabei ist jedoch darauf zu achten, daß die sich daraus ergebenden Belastungen von den Nutzern der Wohnungen auch getragen werden können, was ganz besonders für einkommensschwächere Schichten bzw. sozial schwächere Gruppen bzw. besonders versorgungsbedürftige Gruppen gilt. Aufgrund der positiven Wirkungen, die vom privaten Wohneigentum wohnungspolitisch, vermögenspolitisch und gesellschaftspoli-

tisch ausgehen, muß auch die Bildung privaten Wohnungseigentums ständig ein erstrebenswertes Ziel der staatlichen Wohnungspolitik sein.

Mit diesen wohnungspolitischen Aufgaben haben sich in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der förderativen Staatsform nicht nur der Bund, sondern auch die Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften zu befassen. Dazu sind sie nicht nur aufgrund des im Grundgesetz festgelegten Sozialstaatsprinzips, sondern auch durch das Zweite Wohnungsbaugesetz öffentlich verpflichtet. Im Hinblick auf das bestehende Konzept der Sozialen Marktwirtschaft, das jedem Individuum auch hinsichtlich der Wohnunterbringung Entscheidungsfreiheit und Eigenverantwortlichkeit garantiert, hat diese V e r p f l i c h t u n g nur subsidiären Charakter. Das bedeutet, daß der Staat nur dann Hilfe leisten m u ß, wenn die einzelnen Individuen nicht in der Lage sind, sich ausreichend mit Wohnraum zu versorgen, es aber jederzeit kann.

Um die wohnungspolitischen Ziele zu erreichen, gibt es für den Staat zahlreiche Möglichkeiten. Dazu zählen die Gestaltung baurechtlicher und bautechnischer gesetzlicher Vorschriften, Sparförderungsmaßnahmen, Finanzierungshilfen, Steuervergünstigungen und andere Maßnahmen. Diese Instrumente wurden im Laufe der Zeit entsprechend der jeweiligen Situation in sehr unterschiedlichem Maße und in häufig veränderter Form eingesetzt. Auch heute erstrecken sich die derzeit gültigen Maßnahmen zur Förderung des Wohneigentums noch auf alle Bereiche.

Die nach wie vor beachtliche staatliche Förderung des Wohnungsbaues zeigt, daß diesem Sektor eine besondere Bedeutung zukommt. Dieses sollte auch in Zukunft so sein, besonders weil der positive Einfluß des Wohneigentums auf die Entwicklung der Eigentumsfähigkeit es rechtfertigt, wegen der großen Bedeutung des Eigentums in einem marktwirt-

schaftlichen System die Bildung von Wohneigentum grundsätzlich bevorzugt zu fördern.[186]

Ganz allgemein ist festzustellen, daß der Staat (im weitesten Sinne des Wortes) bei der Wohnungsversorgung der Bevölkerung durch zahlreiche Förderungsmaßnahmen und andere Eingriffe eine ganz entscheidende Rolle spielt und dadurch unterstreicht, daß die Wohnungsbauförderung eine von ihm zu erfüllende, wichtige "öffentliche Aufgabe" ist.

186 Fred SCHMITTGEN, a.a.O., S. 421

4. Die Rolle der Sparkassen bei der Wohnungsversorgung

4.1 Grundlagen der Sparkassen

4.1.1 Die Entstehung der Sparkassen

Über den Zeitpunkt, wann die erste Sparkasse in Deutschland gegründet wurde, gehen die wissenschaftlichen Meinungen auseinander.[1] Teilweise wird der Ursprung in den sparkassenähnlichen Einrichtungen wie Leihhäusern und Waisenkassen gesehen.

Bei den Leihhäusern, die bereits im 15. Jahrhundert aufkamen, "wird man vergebens das primäre Wesensmerkmal der Sparkassen suchen, nämlich die Aufgabe der Förderung des Sparsinns sowie der Sammlung kleiner und kleinster Einzelbeträge."[2] Erst von der 1738 gestifteten Leihbank in Hanau wird berichtet, daß sie auch Einlagen annahm, dieses jedoch auf die "Bemittelten" abstellte.[3] Die Leihhäuser können demzufolge nicht als Sparkassen angesehen werden.

Ähnlich ist das bei den Waisenkassen,[4] deren ursprünglicher Zweck es war, die Waisengelder bei sich anzulegen, um sie vor einer mißbräuchlichen Verwendung zu schützen. Als erste Waisenkasse in Deutschland wird die württembergische Waisenkasse ROTH (Oberamt Leutkirch) bezeichnet, die bereits

---

1 Günter ASHAUER/Jürgen MURA, Geschichte der Sparkassen, in: Handwörterbuch der Sparkassen, Stuttgart 1982, Bd. 2, S. 259 und Hubertus HALLER, Entwicklung und Wesen der Staatsaufsicht über die kommunalen Sparkassen unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grenzen der Bundesaufsicht, Bamberg 1970, S. 6

2 Adolf TRENDE, Geschichte der deutschen Sparkassen, Stuttgart 1957, S. 5

3 TRENDE, a.a.O., S. 8 und Ludwig POULLAIN, Die Sparkassenorganisation, Frankfurt 1972, S. 10

4 Nicht zu verwechseln mit den schon um 1700 nachweisbaren Witwen- und Waisenkassen, bei denen es sich um gemeinnützige Versicherungsanstalten handelt.

1746 errichtet worden sein soll.[5] Frühere Gründungsjahre anderer Waisenkassen sind nicht bekannt, aber auch nicht völlig auszuschließen.

Abschließend ist festzustellen, daß alle diese im 18. Jahrhundert gegründeten Einrichtungen nicht für sich in Anspruch nehmen können, als "Sparkasse oder "Sparkasseneinrichtung" bezeichnet zu werden.[6]

Die erste deutsche Sparkasse wurde nach überwiegender Auffassung[7] 1778 in Hamburg gegründet (Allgemeine Versorgungsanstalt).[8] Es folgten dann die Sparkassengründungen in Oldenburg 1786 (Ersparungskasse) und in Kiel 1796 (Spar- und Leihkasse).[9] Äußerer Anlaß zu diesen Sparkassengründungen war das im 18. Jahrhundert in Deutschland bestehende große

5 TRENDE, a.a.O., S. 10 und POULLAIN, a.a.O., S. 10. In der Literatur wird oft auch die Waisenkasse in Salem, die 1749 errichtet wurde, als erste Waisenkasse bezeichnet. So auch bei Hans HÄCKER, Die kommunalen Bindungen der öffentlichen Sparkassen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 21. Heft, 1963, S. 1010

6 TRENDE, a.a.O., S. 19, POULLAIN, a.a.O., S. 11, Norbert M. HEINEN, Die Rechtsstellung der Gemeinden und Gemeindeverbände als Gewährträger ihrer Sparkassen, Diss. Münster 1969, S. 3

7 Hubert ZUBER, Der Gemeinnützigkeitsbegriff im deutschen Sparkassenrecht, Mainz 1967, S. 21 und Harald CLAUSEN, Der Einfluß der Gemeinde auf die kommunale Sparkasse, Berlin 1964, S. 16 und Josef WYSOCKI, Der öffentliche Auftrag der Sparkassen im Zeitalter der Industrialisierung, in: Sparkassenhistorisches Symposium 1985, Der öffentliche Auftrag der Sparkassen in der historischen Entwicklung, bearbeitet von Jürgen MURA, Stuttgart 1986, S. 39 und Günter ASHAUER u.a. (Hrsg.), Deutsche Bankengeschichte, Bd. 1, Frankfurt/Main 1982, S. 301

8 Heinrich HÖPKER, Die deutschen Sparkassen, ihre Entwicklung und ihre Bedeutung, Berlin 1924, S. 3, Walter TRAUTMANN, Der Weg der Sparkassen zu Universalbanken, in: Der Volkswirt, Jg. 15, Beil. zu Heft 23 v. 10. Juni 1961, S. 1, TRENDE, a.a.O., S. 19, 29, 30 und ZUBER, a.a.O., S. 21 und ASHAUER, a.a.O., S. 301, Heinrich FRICK, Die Staatsaufsicht über die kommunalen Sparkassen, Berlin 1962, S. 68, HALLER, a.a.O., S. 6

9 TRENDE, a.a.O., S. 19, 34, 40, 41 und ZUBER, a.a.O., S. 23 und Gerhard HERBST, Sparkassen, in: Franz STEFFAN (Hrsg.), Handbuch des Real- und Kommunalkredits, Frankfurt/Main 1977, S. 651 und Willy KREHL, Die Sparkassen und der Wohnungsbau, Dillingen a.D., 1931, S. 8 und Heinrich FRICK, a.a.O., S. 68

Armenproblem und die sich daraus ergebenden "Bemühungen wohlwollender Menschenfreunde", diesen Armen helfen zu wollen.[10]

Der Typ der Sparkasse, wie wir ihn heute verstehen, ist die kommunale Sparkasse. Als erste dieser Art wurde 1801 die Sparkasse in Göttingen gegründet.[11]

Die deutsche Öffentlichkeit scheint von diesen Sparkassengründungen jedoch wenig Notiz genommen zu haben, denn bei den seit 1818 in Preußen, Württemberg und Bayern erfolgten Sparkassengründungen wurde immer wieder auf die Beispiele England und Schweiz verwiesen. Deshalb kommt Trende auch zu dem Ergebnis, daß "der eigentliche Aufbau des Sparkassenwesens innerhalb der einzelnen deutschen Länder erst mit dem Jahre 1818 einsetzte."[12]

Bis zum Jahre 1836 waren in Deutschland insgesamt bereits ca. 280 Sparkassen entstanden.[13] Ihre Zahl wuchs bis 1900 auf 2.685 und bis 1913 auf rund 3.130 Institute an. Durch die kriegsbedingten territorialen Veränderungen des Ersten Weltkrieges, vor allem aber durch Gebietsreformen und Fusionen ging die Zahl bis Ende 1936 auf rund 2.160 Sparkassen zurück.

Die Zahlen der Bundesrepublik Deutschland sind aufgrund der Auswirkungen des Zweiten Weltkrieges mit den vorgenannten Zahlen nicht vergleichbar. 1950 gab es in der Bundesrepublik Deutschland 880 Sparkassen, die sich durch Zusammenschlüsse bis 1986 auf 589[14] Institute verringerten.

---

10 TRENDE, a.a.O., S. 20 f.
11 Ebenda, S. 55 und POULLAIN, a.a.O., S. 13 und HENZE-SCHMIDT, Grundriß für die Sparkassenarbeit, Teil 1, Grundzüge der Geschichte des Sparkassenwesens, 3. Aufl., Stuttgart 1952, S. 14 und CLAUSEN, a.a.O., S. 17
12 TRENDE, a.a.O., S. 81
13 Zahlenangaben nach ASHAUER/MURA, a.a.O., S. 260, vgl. auch Walther G. HOFFMANN, Die Entwicklung der Sparkassen im Rahmen des Wachstums der deutschen Wirtschaft (1850 - 1967), in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 125. Band, 1969, S. 565
14 Sparkassenfachbuch 1988, Stuttgart 1988, S. 149

4.1.2 Die Rechtsnatur der Sparkasse

Während die ersten, im letzten Viertel des 18. Jahrhunderts gegründeten Sparkassen von "sozial denkenden Bürgern und Dienstherren" initiiert wurden,[15] ging die weitere Gründung von Sparkassen mit Beginn des 19. Jahrhunderts überwiegend von den Kommunen aus.[16] Als erste deutsche kommunale Sparkasse wurde 1801 die Sparkasse Göttingen gegründet.[17] Die erste kommunale Anstalt in Preußen war die 1818 errichtete Städtische Sparkasse in Berlin, die beispielhaft für die weiteren Sparkassengründungen in Preußen wurde.[18] Diese und die weiteren neu gegründeten kommunalen Sparkassen waren juristisch unselbständige Einrichtungen der sie tragenden Kommunen.[19] Ihre Organisation und Geschäftsgrundlagen wurden durch Ortsstatute geregelt,[20] was regional zu unterschiedlichen Entwicklungen in den Satzungen der Sparkassen führte.[21]

"Die erste maßgebende gesetzliche Regelung des Sparkassenwesens ... erfolgte in Preußen durch das "Reglement, die Einrichtung des Sparkassenwesens betreffend", vom 12. Dezember 1838".[22] Dieses Reglement war nicht nur für Preußen von Bedeutung, sondern es hat das Sparkassenwesen in allen deutschen Staaten wesentlich gefördert und beeinflußt.[23] Mit ihm begann "eine geordnete Staatsaufsicht über das öffentliche Sparkassenwesen und eine in erfreulichem Maße steigende Ausbreitung und Zunahme des Sparwesens."[24]

---

15 POULLAIN, a.a.O., S. 13
16 Friedrich-Wilhelm HENNING, Die historischen Wurzeln des öffentlichen Auftrags der Sparkassen, in: Sparkassenhistorisches Symposium 1985, Der öffentliche Auftrag der Sparkassen in der historischen Entwicklung, bearbeitet von Jürgen MURA, Stuttgart 1986, S. 31
17 TRENDE, a.a.O., S. 55 und POULLAIN, a.a.O., S. 13
18 TRENDE, a.a.O., S. 83
19 HERBST, a.a.O., S. 654
20 POULLAIN, a.a.O., S. 25
21 TRENDE, a.a.O., S. 81
22 KREHL, a.a.O., S. 15
23 POULLAIN, a.a.O., S. 25
24 TRENDE, a.a.O., S. 116

Von wesentlichem Einfluß auf die Rechtsnatur der Sparkassen waren die Notverordnungen des Reichspräsidenten vom 5.8.1931 und 6.10.1931.[25] Durch sie wurde u.a. die rechtliche und organisatorische Verselbständigung der kommunalen Sparkassen angeordnet. Sie wurden in Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit umgewandelt. Seitdem hat sich an der Rechtsform nichts mehr geändert, die Sparkassen sind bis auf wenige Ausnahmen[26] Anstalten des öffentlichen Rechts, [27] was durch die Formulierung im derzeit gültigen Sparkassengesetz für Nordrhein-Westfalen bestätigt wird. § 2 dieses Gesetzes lautet: "Die von Gemeinden oder Gemeindeverbänden errichteten Sparkassen sind rechtskräftige Anstalten des öffentlichen Rechts".[28]

Dies führt dazu, daß die Gemeinden und Gemeindeverbände, die Sparkassen errichtet haben, für alle Verbindlichkeiten der Sparkasse unbeschränkt haften (= Gewährträgerhaftung), wobei die Gläubiger der Sparkasse davon erst Gebrauch machen können, wenn sie aus dem Vermögen der Sparkasse

---

25 POULLAIN, a.a.O., S. 25 und HERBST, a.a.O., S. 653

26 Uwe TWIEHAUS, Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, Göttingen 1965, S. 8 und CLAUSEN, a.a.O., S. 20. Zwölf Institute der insgesamt 589 Sparkassen der Bundesrepublik Deutschland haben Rechtsformen des privaten Rechts. Fünf sind Vereine, vier sind Stiftungen, eine ist eine AG, eine ist eine besondere Anstalt des öffentlichen Rechts und eine ist eine juristische Person alten hamburgischen Rechts. Einzelheiten siehe Peter MÄHLMANN, Freie Sparkassen, in: Handwörterbuch der Sparkassen, Stuttgart 1982, Bd. 2, S. 141 ff. und Sparkassenfachbuch 1988, Stuttgart 1988, S. 149

27 Wilhelm SCHAARSCHMIDT, Die Sparkassenkredite, Siebte, überarbeitete Auflage, Stuttgart 1985, S. 71 und POULLAIN, a.a.O., S. 24 und Dieter STOLTE, Zur Frage der Gemeinnützigkeit der Sparkassen, Göttingen 1967, S. 214 und Walter HAMM, Kollektiveigentum, Heidelberg 1961, S. 55 und Rolf KRUMSIEK, Gewährträgerhaftung aus kommunaler Sicht, in: Sparkassen und Kommunen, Bonn 1978, S. 19 und Hans KLÜBER, Sparkassen als kommunale Anstalten, in: Kommunalwirtschaft 12/1967, S. 460 und RÖPER, a.a.O., S. 21

28 Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GV.NW.), 1975, S. 498

nicht befriedigt worden sind.[29, 30] Außerdem hat der Gewährträger gegenüber der Sparkasse die Verpflichtung, eingetretene Verluste der Sparkasse zu ersetzen und sie, "solange sie besteht und nicht aufgelöst wird, ständig in der Lage zu halten, die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Aufgaben zu gewährleisten" (= Anstaltshaftung oder Anstaltslast).[31]

Entsprechend der historischen Entwicklung, nach der das Sparkassenrecht von Anbeginn an Landesrecht gewesen ist,[32] sind für die Gesetzgebung über die Sparkassen heute ausschließlich die einzelnen Bundesländer zuständig.[33] Sie üben demzufolge auch eine zusätzliche Aufsicht über die Sparkassen aus, die in ihrem Wirkungsgrad über den der Aufsicht des Bundesamtes für das Kreditwesen hinausgeht.[34]

---

29 Klaus HEINEVETTER, Sparkassengesetz Nordrhein-Westfalen, Kommentar mit Durchführungsbestimmungen, Köln 1971, S. 20 und Karl-Heinz ROTHE, Sparkassengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. überarbeitete und ergänzte Auflage, Siegburg 1976, S. 97 und HEINEN, a.a.O., S. 102 ff. und Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V. (DSGV), Die Sparkassen im Wettbewerb, Bonn 1964, S. 29 und KRUMSIEK, a.a.O., S. 20

30 § 5 des Sparkassengesetzes für NW lautet: "Für die Verbindlichkeiten der Sparkassen haftet die Gemeinde oder der Gemeindeverband als Gewährträger unbeschränkt. Die Gläubiger der Sparkasse können den Gewährträger nur in Anspruch nehmen, soweit sie aus dem Vermögen der Sparkasse nicht befriedigt werden."

31 HEINEVETTER, a.a.O., S. 21 und HEINEN, a.a.O., S. 108 und DSVG, Die Sparkassen im Wettbewerb, a.a.O., S. 29 und Elgin WIDHOFER-MOHNEN, Regionales Sparkassenwesen und kommunale Gebietsreform, Köln 1979, S. 170 f und ROTHE, a.a.O., S. 76 f.

32 HALLER, a.a.O., S. 95

33 HALLER, a.a.O., S. 139 und 173 und DSGV, Die Sparkassen ..., a.a.O., S. 28 und Die Sparkasse in Stichworten, 4. Auflage, Stuttgart 1966, S. 20

34 Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V., Die Sparkassen im Wettbewerb, in: Sparkasse, Heft 2/1965, S. 52, 60 und 61 und DSGV, Die Sparkassen ..., a.a.O., S. 37

4.1.3 Der öffentliche Auftrag

Neben der öffentlichen Rechtsform ist der sogenannte "öffentliche Auftrag" für die Sparkassen ein Wesensmerkmal.[35] Der Begriff wurde zwar erst in den sechziger Jahren in Wissenschaft, Praxis und Schrifttum eingeführt,[36] seinem Inhalt nach geht er jedoch auf die Jahre der ersten Sparkassengründungen zurück.[37] "Der öffentliche Auftrag bezeichnet als Sammelbegriff die vom Gesetzgeber und ergänzend von den Gewährträgern den kommunalen Sparkassen gestellten und übertragenen öffentlichen Aufgaben."[38]

Diese Definition beinhaltet drei Bereiche:[39]

1. den Urheber oder Auftraggeber,
2. den Empfänger oder Auftragnehmer und
3. den Inhalt des Auftrages.

Auftraggeber ist entweder der Gesetzgeber oder der Gewährträger (Gemeinde oder Gemeindeverband), also eine öffentliche Institution. Empfänger des Auftrages sind die kommunalen Sparkassen als öffentlich-rechtliche Anstalten. Obwohl sich seit Gründung der Sparkassen auch in diesen beiden Bereichen manche Veränderungen ergeben haben, kann festge-

35 Reinfrid FISCHER, Der öffentliche Auftrag der Sparkassen heute, in: Sparkassenhistorisches Symposium 1985, Der öffentliche Auftrag der Sparkassen in der historischen Entwicklung, bearbeitet von Jürgen MURA, Stuttgart 1986, S. 69 und Hans TIEDECKEN, Sparkassen und Kommunen, in: Sparkasse 8/1984, S. 1

36 Günther DEHE, Öffentlicher Auftrag, in: Handwörterbuch der Sparkassen, Stuttgart 1982, Bd. 3, S. 210 und HENNING, a.a.O., S. 26

37 POULLAIN, a.a.O., S. 12

38 Josef WYSOCKI, Einführung, in: Sparkassenhistorisches Symposium 1985, Der öffentliche Auftrag der Sparkassen in der historischen Entwicklung, bearbeitet von Jürgen MURA, Stuttgart 1986, S. 11; vgl. auch: DEHE, a.a.O., S. 210 und Walter ZÜGEL, Sparkassen zwischen Marktorientierung und öffentlichem Auftrag aus der Sicht der Praxis, in: Sparkasse I/85, S. 20 und Klaus AßMANN, Zur Ideologie der öffentlichen Aufgaben von Sparkassen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 4, Heft 3, 1981, S. 339

39 WYSOCKI, ebenda, S. 11

halten werden, daß der öffentliche Charakter von Auftraggeber und Auftragnehmer nach wie vor besteht.

Der Inhalt des öffentlichen Auftrages sind die öffentlichen Aufgaben. Diese sind als Begriff Bestandteil der Gesetzes- und Behördensprache "und stehen dort für verschiedenartige Inhalte. Häufig wird Aufgabe mit Aktivität bzw. Tätigkeit oder Tätigkeitsgebiet gleichgesetzt."[40] Die Zuständigkeiten für die Erfüllung dieser Aufgaben verteilen sich auf die verschiedensten Ebenen der öffentlichen Hand.

Alle öffentlichen Aufgaben basieren auf öffentlichen Zielen. Diese sind die von öffentlichen Interesssen geleiteten, erwünschten Zustände. Die Handlungsweisen oder Tätigkeiten, die aus diesen öffentlichen Zielen resultieren, sind die öffentlichen Aufgaben.[41]

Die öffentlichen Aufgaben der Sparkassen haben seit ihrer Gründung bis heute einem ständigen Wandel unterlegen.[42] In der Gründungszeit haben die Sparkassen sich eines Aufgabengebietes angenommen, für das die private Wirtschaft damals keine Alternative bereithielt.[43] In dieser Zeit (Ende des 18. Jahrhunderts und in den ersten Jahrzehnten des 19.

---

40 Peter EICHHORN und Werner NOLL, Öffentliche Aufgaben im Wandel, in: Aufgaben öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen im Wandel, 1. Auflage, Baden-Baden 1983, S. 40

41 EICHHORN / NOLL, a.a.O., S. 41

42 POULLAIN, a.a.O., S. 42 und Udo GÜDE, Geschäftspolitik der Sparkassen, 3. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart 1981, S. 24 f. und DEHE a.a.O., S. 213 und Wolf-Dieter BECKER und Gerhard ZWEIG, Aufgabenwandel bei öffentlichen Kreditinstituten, in: Aufgaben öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen im Wandel, 1. Auflage, Baden-Baden 1983, S. 197 und WEYER, Die Aufgaben der Sparkassen für die Wirtschaft und die Kommunen, in: Sparkasse, 73. Jg. Heft 23/1956, S. 363 und Hans KLÜBER, Der öffentliche Auftrag der Sparkassen, in: Kommunalwirtschaft 3/1970, S. 99 und S. 100

43 Helmut GEIGER, Öffentliche Unternehmen als Grundlage privatwirtschaftlicher Betätigung, in: Peter EICHHORN (Hrsg.), Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, Berlin 1977, S. 25 und Fritz DUPPRÉ, Der öffentliche Auftrag öffentlicher Banken und Sparkassen, in: Peter EICHHORN, ebenda, S. 61 und HENNING, a.a.O., S. 21

Jahrhunderts), die durch die große Notsituation weiter Bevölkerungskreise gekennzeichnet war, übernahmen die überwiegend von den Kommunen ins Leben gerufenen Sparkassen die sozial- und gesellschaftspolitischen Aufgaben, den "Minderbemittelten aller Klassen" "eine sichere und angemessene verzinsliche Anlage ihrer kargen Sparpfennige zu bieten" und sie gleichzeitig auch wirksam vor dem damals verbreiteten Zinswucher bei der Kreditaufnahme zu schützen.[44] Diese Aufgaben, die in den verschiedensten Modifikationen in den Gründungssatzungen der Sparkassen formuliert sind, machen aber auch deutlich, daß die deutschen Sparkassen schon von Anfang an keine reinen "Sparbanken" gewesen sind, sondern gleichzeitig auch schon Kredite gewährt haben.[45] Die heutigen im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben, die die Sparkassen zu erfüllen haben, sind in allen Sparkassengesetzen der einzelnen Länder und teilweise auch in den Sparkassensatzungen enthalten.[46] So lautet beispielsweise § 3 des Sparkassengesetzes für Nordrhein-Westfalen:[47] "Die Sparkassen dienen der kreditwirtschaftlichen Versorgung der Bevölkerung insbesondere des Geschäftsgebietes und ihres Gewährträgers. Zu ihren Aufgaben gehört es vor allem, den Sparsinn und die Vermögensbildung zu fördern. Die Kreditversorgung dient vornehmlich der Kreditausstattung des Mittelstandes sowie der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungskreise." Diese Formulierung macht deutlich, daß auch heute noch eine enge Verbindung zu den ursprünglichen Aufgaben, nämlich der Ersparnisbildung und Kreditversorgung

---

44 GÜDE, a.a.O., S. 24; siehe auch Günter ASHAUER, u.a. (Hrsg.), Deutsche Bankengeschichte, Bd. 2, Frankfurt 1982, S. 195 und Reinhard Meyer, Sparkassen im Zwang des Wettbewerbs, in: Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft 1/1980, S. 30

45 Ebenda; vgl. auch POULLAIN, a.a.O., S. 15 und WYSOCKI, Der öffentliche Auftrag der Sparkassen im Zeitalter der Industrialisierung, a.a.O., S. 41 und Rolf BECKER, Die Wohnungsbaufinanzierung durch Kreditinstitute nach dem 2. Weltkrieg, Diss. Köln 1951, S. 47 und DSGV, Die Sparkassen ..., a.a.O., S. 19 und RÖPER, a.a.O., S. 23 und Jürgen MURA, Historische Dokumentation. Zur Geschichte des Personalkredits der deutschen Sparkassen, in: Sparkasse 7/1985, S. 277

46 FISCHER, a.a.O., S. 64 und DEHE, a.a.O., S. 210 f.

47 Sparkassengesetz für NW in der Fassung vom 2. Juli 1975, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GV.NW.), 1975, S. 498

wirtschaftlich schwächerer Bevölkerungskreise besteht. Andererseits sind die Aufgaben so formuliert, daß hieraus ein umfangreicher Katalog von Einzelaufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, dargestellt werden kann.[48] Dieses ist jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit. Hier kam es allein darauf an, festzustellen, daß die Sparkassen nach wie vor den öffentlichen Auftrag haben, bestimmte Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, also öffentliche Aufgaben, zu erfüllen.[49] Eine dieser öffentlichen Aufgaben ist eindeutig auch die Wohnungsbauförderung.[50]

4.1.4 Die Sparkassen und die Gemeinnützigkeit

Bei der Diskussion über die Rechtsform und insbesondere die Aufgaben der Sparkassen wird sehr oft der Begriff der Gemeinnützigkeit verwendet, der schon viel Verwirrung gestiftet hat,[51] und das nicht nur in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg, sondern auch schon vorher.[52]

---

48 Siehe dazu auch: Gerhard WEISSER, Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, in: Sparkasse, Heft 22/1964, S. 346 ff. und BECKER/ZWEIG, a.a.O., S. 198

49 Karl SCHILLER, Die Rolle der Sparkassen in der modernen Industriegesellschaft, in: Deutscher Sparkassentag 1969, Stuttgart 1969, S. 32, POULLAIN, a.a.O., S. 42, Hermann ELSNER, Die Sparkassen als Instrument moderner Kommunalpolitik, in: Der Städtetag 10/1975, NF, Jg. 28, S. 538, Jürgen STEIN, Das Bankwesen in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1979, S. 24, Elgin WIDHOFER-MOHNEN, a.a.O. S. 28 und S. 32, GÜDE, a.a.O., S. 34, DEHE, a.a.O., S. 211 und 213, WYSOCKI, Der öffentliche Auftrag ..., a.a.O., S. 41. Vgl. auch Klaus KÖHLER, Die Beschränkungen des Wirkungsbereiches der kommunalen Sparkassen, Berlin 1969, S. 50 f. und Klaus WINKELMANN, In öffentlichem Auftrag, in: Sparkasse 8/86, S. 327

50 STOLTE, a.a.O., S. 58 f., DEHE, a.a.O., S. 215, BECKER/ZWEIG, a.a.O., S. 198, Ludwig BAUER Leistungsveränderungen im Rahmen der Zielkonzeptionen öffentlich-rechtlicher deutscher Sparkassen, Berlin 1972, S. 30, Hans FLOITGRAF, Steuerprivilegien und Wettbewerb im Bankwesen der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1964, S. 112 und Gerhard HERBST, Wohnungsbaumodernisierung als Finanzierungsaufgabe der Sparkassen, in: Kommunalwirtschaft 12/80, S. 387 und ELSNER, a.a.O., S. 538.

51 POULLAIN, a.a.O., S. 39

52 o.V., Die Gemeinnützigkeit der öffentlichen Hand, Leipzig 1931, S. 5

Mehrfach führte das auch zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen den deutschen Kreditinstitutsgruppen.[53] Dabei ging es weniger um den Begriff der Gemeinnützigkeit, als vielmehr um die steuerlichen Begünstigungen, die den Sparkassen früher als Äquivalent für zu erfüllende öffentliche Aufgaben gewährt wurden[54] und nach Meinung der anderen Kreditinstitutsgruppen wettbewerbsverzerrend waren. "Heute entfallen die steuerlichen Begünstigungen weitgehend",[55] so daß die wesentlichen Gründe für die Auseinandersetzungen nicht mehr gegeben sind.

Weisser hat alle diejenigen Unternehmen als gemeinnützig bezeichnet, "die dazu bestimmt sind, unmittelbar öffentlichen Interessen (Aufgaben) zu dienen."[56] Was aber den öffentlichen Interessen dient bzw. was dem Gemeinwohl entspricht, "läßt sich generell und gewissermaßen zeitlos nicht ausreichend bestimmen."[57] So ist auch die Gemeinnützigkeit der Sparkassen ein unbestimmter Rechtsbegriff,[58]

---

53 STOLTE, a.a.O., S. 1; vgl. dazu auch die Studie des Verbandes der privaten Kreditinstitute in Bayern e.V., Die öffentlichen Sparkassen in der deutschen Kreditwirtschaft, München 1963

54 VON LOESCH, Privatisierung ..., a.a.O., S. 31 und S. 50

55 Ebenda, S. 50; vgl. auch Ernst WAGENER, Sparkasse - öffentlicher Auftrag und Kommerzialbank; in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 11/1987, S. 496 und o.V., Sparkassen, Spezielle Privilegien, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 20/1983, S. 928 und o.V., Bankpolitik, Vorgestern und heute, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 14/1983 und Klaus LENNARTZ, Haben die Sparkassen genügend politische Unterstützung?, in: Kommunalwirtschaft 12/83, S. 443

56 WEISSER, a.a.O., S. 323 und Theo THIEMEYER, Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, Berlin 1970, S. 75 und Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V., Die Sparkassen im Wettbewerb, a.a.O., S. 63; vgl. auch DSGV, Die Sparkassen ..., a.a.O., S. 39

57 Ebenda und Gerhard WEISSER, Gemeinnützigkeit heute, Göttingen 1964, S. 18; siehe auch: JENKIS, Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft ..., a.a.O., S. 17 f. und Achim VON LOESCH, Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung, Köln 1977, S. 205

58 POULLAIN, a.a.O., S. 39 und Helmut KEßLER, Gemeinnützigkeit, in: Handwörterbuch der Sparkassen, Bd. 2, Stuttgart 1982, S. 180 f.; vgl. auch: Helmut W. JENKIS, Die funktionsgebundene Wohnungsgemeinnützigkeit - Kritische Prüfung eines Vorschlages -, in: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 12, 1980, S. 187

"dessen Inhalt dem Wandel unterliegt und für dessen Ausgestaltung zeitgemäße Normen heranzuziehen sind."[59]

In dem geltenden Sparkassenrecht ist zwar der Begriff der Gemeinnützigkeit nicht näher erläutert, aber das, was damit gemeint ist, ist dennoch deutlich formuliert. So lautet beispielsweise § 1 Abs. 1 der Mustersatzung für Sparkassen des Landes Nordrhein-Wesstfalen: " Die ... Sparkasse ... mit dem Sitz in ... ist eine mündelsichere, dem gemeinen Nutzen dienende rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie führt ihre Geschäfte nach wirtschaftlichen Grundsätzen. Die Erzielung von Gewinn ist nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebes."[60] Die Mustersatzungen der anderen Länder enthalten gleiche oder ähnliche Formulierungen. In den älteren Mustersatzungen wurden die Sparkassen in der Regel als "gemeinnützige Anstalten" bezeichnet. Statt dieses Begriffes wurde jetzt die Formulierung "dem gemeinen Nutzen dienende Anstalten" gewählt, um dadurch darauf hinzuweisen, daß die Gemeinnützigkeit der Sparkassen nicht identisch ist mit dem steuerrechtlichen Gemeinnützigkeitsbegriff.[61]

Der Gemeinnützigkeitsgedanke kommt auch in § 27, Abs. 5 des Sparkassengesetzes für Nordrhein-Westfalen,[62] der sich mit dem Jahresüberschuß befaßt, deutlich zum Ausdruck. Diese Textstelle lautet: "Der Gewährträger hat den ihm nach Absatz 2 zugeführten Betrag für gemeinnützige Zwecke zu ver-

59 KESSLER, a.a.O., S. 180; vgl. auch WEISSER, Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, a.a.O., S. 343 und THIEMEYER, a.a.O., S. 66 und S. 75

60 HEINEVETTER, a.a.O., S. 233; vgl. auch Heinz Christian HAFKE, "Freie" und öffentlich-rechtliche Sparkassen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 5/88, S. 174

61 HEINEVETTER, a.a.O., S. 235 und ZUBER. a.a.O., S. 57 und Dieter EBBINGHAUS, Die kommunalen Sparkassen der Bundesrepublik Deutschland zwischen öffentlichem Auftrag und veränderten Marktgegebenheiten, Diss. Innsbruck 1972, S. 26 und DSGV, Die Sparkassen ..., a.a.O., S. 39

62 Sparkassengesetz für NW in der Fassung vom 2. Juli 1975, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GV.NW.), 1975, S. 498

wenden. Wird der Betrag nach Absatz 4 Dritten unmittelbar zugeführt, so ist er ebenfalls für gemeinnützige Zwecke zu verwenden."

Ähnlich deutlich ist es in § 33 der Sparkassenverordnung für Nordrhein-Westfalen, der Vorschriften über die Auflösung der Sparkasse enthält.[63] In Absatz 3 heißt es: "Das nach Erfüllung sämtlicher Verbindlichkeiten verbleibende Vermögen ist dem Gewährträger zur Verwendung für die in § 27 Abs. 5 Sparkassengesetz bestimmten Zwecke zuzuführen."

Der Gesetzgeber hat also festgelegt, daß die Sparkassen "dem gemeinen Nutzen" dienen sollen,[64] und damit den öffentlichen Auftrag erteilt, Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen und der Allgemeinheit zugute kommen, zu erfüllen. Solche Aufgaben waren es auch, die zur Gründung der kommunalen Sparkassen führten. Die Veränderungen, die sich seit dieser Zeit in dem Katalog der öffentlichen Aufgaben ergeben haben, hat Stolte in seiner Arbeit ausführlich dargestellt.[65] Auch heute haben die Sparkassen wie Weisser,[66] Stolte,[67] und Keßler[68] darlegen, umfangreiche Aufgaben im öffentlichen Interesse zu erfüllen. "Sie sind sozialpolitischer, im besonderen auch mittelstandspolitischer, kommunalpolitischer, investitionspolitischer, standortpolitischer (besiedlungspolitischer und städtebaulicher), geldpolitischer (währungspolitischer), einzelwirtschaftspolitischer und - über die Verwendung ihrer Überschüsse - auch gesundheitspolitischer und kulturpolitischer Art."[69]

---

63 Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GV.NW.), 1970, S. 692
64 KÖHLER, a.a.O., S. 51
65 Dieter STOLTE, Zur Frage der Gemeinnützigkeit der Sparkassen, Göttingen 1967
66 WEISSER, Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, a.a.O., S. 343 ff.
67 STOLTE, a.a.O., S. 248
68 KEßLER, a.a.O., S. 183 ff.
69 WEISSER, Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, a.a.O., S. 343

In Anlehnung an die von Weisser für "gemeinnützige Unternehmen" formulierte Definition und aufgrund der tatsächlich bestehenden öffentlichen Aufgaben, ist es nach wie vor gerechtfertigt, die Sparkassen auch heute noch als gemeinnützig zu bezeichnen.[70] Dabei darf "gemeinnützig" jedoch nicht im Sinne der steuerrechtlichen Bestimmungen und der Vorschriften des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes gesehen werden.[71] Unter Gemeinnützigkeit der Sparkassen ist somit der Handlungsgrundsatz zu verstehen, der dem Bemühen der Sparkassen zugrunde liegt, die ihnen mit dem öffentlichen Auftrag auferlegten öffentlichen Aufgaben zum allgemeinen Wohle zu erfüllen.[72] Demzufolge ist nicht die Gewinnerzielung Hauptzweck der Tätigkeit der Sparkassen, sondern die Erfüllung öffentlicher Aufgaben.[73] Ihre Geschäftspolitik

70 STOLTE, a.a.O., S. 248, ZUBER, a.a.O., S. 142 und 150, Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V., Sparkassen im Wettbewerb, a.a.O., S. 68

71 CLAUSEN, a.a.O., S. 28

72 KEßLER, a.a.O., S. 180 und EBBINGHAUS, a.a.O., S. 30 und Die Sparkasse in Stichworten, a.a.O., S. 36 und Werner HENZE, Die Sparkassen haben öffentlichen Auftrag, in: Sparkasse 17/1960, S. 267 und Werner PASCHKE, Die Gemeinnützigkeit als sozialwissenschaftliche Theorie, in: Sparkasse 4/1964, S. 51

73 Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V., Die Sparkassen im Wettbewerb, a.a.O., S. 64 und EBBINGHAUS, a.a.O., S. 27 und Ludwig BAUER, a.a.O. S. 69 und THIEMEYER, a.a.O., S. 67 und AßMANN, a.a.O., S. 344 und Manfred WILSDORF, Bestimmungsgründe und volkswirtschaftliche Auswirkungen des Verhaltens der Sparkassen im langfristigen Wohnungsbaukreditgeschäft, Berlin 1960, S. 13 und Heinrich FRICK, a.a.O., S. 74 und Ludwig POULLAIN, Hauptfragen des Sparkassenwesens, in: Sparkasse 7/1970, S. 198

ist also nicht wie die anderer Kreditinstitute mitgliederorientiert oder gewinnorientiert,[74] sondern ausschließlich aufgabenorientiert.[75]

4.2 Wohnungsbauförderung - eine der öffentlichen Aufgaben der Sparkasssen

Wohnen zählt unbestritten zu den Grundbedürfnissen menschlichen Lebens.[76] Nicht zuletzt deshalb gehört es damit für den Staat, insbesondere für einen demokratischen, sozialen Rechtsstaat wie die Bundesrepublik Deutschland, zu den bedeutenden sozial- und ordnungspolitischen Zielen, für alle Bevölkerungsgruppen gleichwertige Wohnbedingungen sicher zu stellen.[77] Dieses kann sowohl durch die Erhaltung und Pflege des Wohnungsbestandes als auch durch den Neubau von Wohnungen erreicht werden. Damit dieses in ausreichendem Umfange geschieht, muß der Staat diese Maßnahmen, die im weitesten Sinne des Wortes den Wohnungsbau darstellen, fördern. Die Wohnungsbauförderung ist somit, wie in der Überschrift des § 1 des II. Wohnungsbaugesetzes formuliert und in Abschnitt 3.5 dargestellt, eine öffentliche Aufgabe.[78] Diese Aufgabe haben nach dem Inhalt des § 1, II. Wohnungsbaugesetz der Bund, die Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände wahrzunehmen.

---

74 Hans E. BÜSCHGEN, Banken im sich verändernden Umfeld, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Heft 1/1982, S. 13

75 Vgl. dazu auch GÜDE, a.a.O., S. 34 f und Hans-Ludwig OBERBECKMANN, Die Sparkassen sind ihren Aufgaben gewachsen, in: Zur Diskussion im Gemeinderat - Sparkassen und Kommunen, Bonn 1978, S. 13 und Helmut GEIGER, Wettbewerbsvorteile im Kreditwesen, in: Robert WITTGEN (Hrsg.), Schriften zur Bankpolitik, Neuzeitliche Bankpolitik, Frankfurt am Main 1974, S. 47 und KRUMSIEK, a.a.O., S. 22 und Franz-Josef STRAUß, Zur Privatisierung und zum öffentlichen Auftrag der Sparkassen, in: Sparkasse 2/1987, S. 46 und Hans-Joachim SCHÄFER, Zur bleibenden Bedeutung der Sparkasse als kommunale Einrichtung, in: Kommunalwirtschaft 12/81, S. 435 und Burkhardt RÖPER (Hrsg.), Wettbewerbsprobleme im Kreditgewerbe, Berlin 1976, S. 24

76 Siehe auch Abschnitt 3.1

77 FÜLLENKEMPER, a.a.O., S. 7 und KLIEMT, a.a.O. S. 31

78 Siehe Abschnitt 3.5

Eine gesamtwirtschaftliche Darstellung des Grades der Wohnungsversorgung ist nicht möglich, weil es aufgrund der Immobilität des Gutes "Wohnung" keinen einheitlichen Wohnungsmarkt gibt. Der Wohnungsmarkt setzt sich aus vielen regionalen Teilmärkten mit sehr unterschiedlichem Versorgungsniveau zusammen.[79] Wohnungsdefizite einzelner Teilmärkte können nicht durch Wohnungsüberhänge anderer Teilmärkte ausgeglichen werden.[80] Durch zusammenfassende Betrachtungsweisen werden solche örtlichen Versorgungsdisparitäten kompensiert und nicht erkannt.[81] Der Staat kann aber seine Aufgabe, für alle Bevölkerungsgruppen gleichwertige Wohnbedingungen zu schaffen, nur dann erfüllen, wenn er über den Grad der Wohnungsversorgung ausreichend informiert ist. Die beste Möglichkeit, sich mit dem örtlichen Versorgungsniveau vertraut zu machen, haben die Gemeinden, weil sie als unterste Gebietskörperschaft den engsten Kontakt zu den Gemeindemitgliedern haben. Deshalb sind gerade sie besonders prädestiniert, sich der Daseinsvorsorge und somit insbesondere auch der Wohnungsversorgung aller Gemeindemitglieder zu widmen.[82]

Diese Erkenntnis führte dazu, daß bereits im Preußischen Wohnungsbaugesetz von 1918 der Satz aufgenommen wurde, "daß sich die Gemeinden fortlaufend von den Verhältnissen am Wohnungsmarkt zu informieren haben".[83] Im gleichen Gesetz wurden die Gemeinden sogar dazu verpflichtet, "an der Wohnraumversorgung der Bevölkerung mitzuwirken".[84] Diese Aufgabe ist den Gemeinden auch heute noch durch die gesetzlichen Bestimmungen des II. Wohnungsbaugesetzes auferlegt.[85]

---

79 Helmut SCHLICH, Mieter und Wohnungssuchende Schuldige der Wohnungsbaukrise?, in: Alfred NEUGEBAUER u.a., Wohnungsbau ..., a.a.O., S. 59
80 HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 119
81 Dietrich SPERLING, Brauchen wir eine andere Wohnungs- und Städtebaupolitik?, in: Dietrich SPERLING u.a., Wohnungsmarkt und regionale Entwicklung, Münster 1980, S. 13
82 STUBER, a.a.O., S. 264
83 DANNEBOM, a.a.O., S. 56 und Bruno WEINBERGER, Kommunen und Gemeinnützige in einem Boot, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 12/1982, S. 691
84 KLIEMT, a.a.O., S. 29
85 POHL, a.a.O., S. 687

Im übrigen steht das auch im Einklang mit dem Grundsatz der Universalität im deutschen Gemeinderecht, wonach die Gemeinden für alle öffentlichen Aufgaben zuständig sind, die sich für eine örtliche Erledigung eignen.[86] Hierzu zählt auch die Wohnungsversorgung der Bevölkerung, deren Sicherstellung schon seit Jahrzehnten zu den gemeindlichen Aufgaben gehört.[87]

Der Inhalt dieser gemeindlichen Aufgaben kann jedoch nicht so ausgelegt werden, daß die Gemeinden alle dazu notwendigen Maßnahmen selbst übernehmen und ausführen sollen.[88] Sie können sich dabei Dritter bedienen.[89] Dieses ist auch sinnvoll unter dem Gesichtspunkt, daß viele öffentliche Aufgaben sich leichter erfüllen lassen, wenn sie von Organisationen erbracht werden, die aus den öffentlichen Verwaltungen ausgegliedert sind.[90]

Als Mithelfer bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe "Wohnungsbauförderung" sind die kommunalen Sparkassen prädestiniert. Dieses ergibt sich nicht nur aus "der engen institutionellen und gesetzlich begründeten Bindung der Sparkassen an die Kommunen"[91] und damit der Bindung an den Raum bzw. die Region[92], sondern vor allem auch aus der ori-

86 Rudolf JOHNS, Gemeindewirtschaft, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3. Aufl. Bd. II, Sp. 2149

87 KLIEMT, a.a.O., S. 29 und NOWAK, a.a.O., S. 205 und Oscar SCHNEIDER, a.a.O., S. 16

88 STUBER, a.a.O., S. 264 und MIEGEL, a.a.O., S. 25

89 Vgl. dazu auch Siegfried MENRAD, Der Investitionskredit an die mittelständische Industrie als öffentliche Aufgabe, in: Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für Rudolf JOHNS, Hrsg. Ludwig MÜLHAUPT und Karl OETTLE, Göttingen 1965, S. 353 und DANNEBOM, a.a.O., S. 60

90 Achim VON LOESCH, Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Parafisci und gemeinwirtschaftliche Unternehmen?, in: Wohlfahrtsstaat im Defizit, Sozialstaatliche Politik in der wirtschaftlichen Stagnation, Köln 1982, S. 180

91 Helmut GEIGER, Sparkassen und kommunale Bindung, in: Deutscher Städtetag. Im Dienst deutscher Städte 1905 - 1980, Ein kommunales Sachbuch zum 75jährigen Jubiläum, Neue Schriften des deutschen Städtetages, Heft 40, S. 262

92 Helmut GEIGER, Sparkassen in öffentlicher Verantwortung, in: Deutscher Sparkassentag 1973, Stuttgart 1973, S. 283 f. und BAUER, a.a.O., S. 80

ginären Verbindung des öffentlichen Auftrages der Sparkassen mit dem Dasein, mit den Rechten und den Aufgaben der Kommunen.[93] "Die gemeindliche Aufgabe, für das ideelle und materielle Wohl aller Gemeindeangehörigen zu sorgen, ließ sich mit den örtlich gebundenen und gemeinnützigen Sparkassen hervorragend verwirklichen."[94] "Im höchsten Bereich dieses soliden und förderungswürdigen, privaten Wohlstandsstrebens wird so ganz von selbst die Wohnbaufinanzierung zu einer selbstverständlichen Sparkassenaufgabe."[95]

Dieses gilt jedoch nicht nur für den wichtigen Bestandteil der Wohnungsbauförderung, die Wohnungsbaufinanzierung, sondern aufgrund der engen Bindung zwischen den öffentlichen Aufgaben der Kommunen und der Sparkassen generell auch im weitesten Sinne für die Wohnungsbauförderung. Die Wohnungsbauförderung ist somit eine selbstverständliche Sparkassenaufgabe, die im Dienste des Gemeinwohls als öffentliche Aufgabe zu erfüllen ist. Wie die Sparkassen dieser Aufgabe bisher gerecht geworden sind, bzw. wie sie diese künftig erfüllen können, soll im folgenden untersucht werden.

---

93 Ludwig POULLAIN, Sparkassenpolitik für morgen, in: Deutscher Sparkassentag 1969, Stuttgart 1969, S. 275 und Ludwig Poullain, Sparkassen zwischen Freiheit und Bindung, in: Sparkasse 12/1970, S. 366

94 ASHAUER u.a. (Hrsg.), Bd. 2, a.a.O., S. 99; vgl. dazu auch RÖPER, a.a.O., S. 37 und Hermann ELSNER, Leitlinien künftiger Sparkassenpolitik und ihre Konsequenzen für die Aus- und Fortbildung, in: Sparkasse 1/1973, S. 21

95 Walter SADLEDER, Aufgabenbewußtes und betriebswirtschaftliches Denken in der Geschäftspolitik der Sparkassen, in: Vorträge für Sparkassenprüfer, Kiel 1959, S. 79; siehe auch STOLTE a.a.O., S. 58 und WILSDORF, a.a.O., S. 160 und Josef HOFFMANN, Sparkassenpolitik zwischen Wettbewerb und Konzentration, in: Der Volkswirt, Jg. 15, Beilage zu Heft 23 v. 10. Juni 1961, S. 8 und S. 10 und Kurt MICHAELIS, Im Dienste der Wohnungsbaufinanzierung in: Der Volkswirt, Jg. 15, a.a.O., S. 39 und Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V., Wettbewerb im Kreditgewerbe, Stuttgart 1964, S. 39 und Alfred LEHNER, Aufgaben und Leistungen der Sparkassenorganisation für die Wohnungsbaufinanzierung, in: Kommunalwirtschaft 12/80, S. 375 f.

4.3 Wie sind die Sparkassen der Aufgabe, den Wohnungsbau zu fördern, bisher gerecht geworden?

4.3.1 In der Zeit bis zum Zweiten Weltkrieg

Die ersten Sparkassen wurden zu dem Zweck gegründet, der ärmeren Bevölkerung die Möglichkeit zu geben, ihre mühsam ersparten kleinen Geldbeträge verzinslich anzulegen und so für Zeiten noch größerer Not eine gewisse Vorsorge zu treffen. Im Laufe der Zeit konnten sie einen deutlichen Aufschwung verzeichnen und wurden mehr und mehr zu Helfern der staatlichen Sozialpolitik[96] und zu bedeutenden Kapitalsammelstellen. Wie und in welchem Umfang die Sparkassen die so gesammelten Kapitalbeträge anlegten, läßt sich nicht eindeutig beantworten, da entsprechende statistische Angaben fehlen.[97] Fest steht jedoch, daß Spargelder der Sparkassen schon sehr früh in ersten Hypotheken angelegt[98] und zum Zeitpunkt der ersten offiziellen Erlaubnis zu dieser Anlageform bereits als eine Selbstverständlichkeit angesehen wurden.[99] Die erste Erlaubnis wurde durch das preußische Reglement vom 12.12.1838, die Entwicklung des Sparkassenwesens betreffend, erteilt.[100]

Nach einer Darstellung von Hoffmann[101] betrug der Bestand an städtischen und ländlichen Hypotheken bei den Sparkassen im Jahre 1856 insgesamt rd. 40 Millionen Mark. Er stieg bis zum Jahre 1910 bei den städtischen Hypotheken auf rd. 4,6 Milliarden Mark und bei den ländlichen auf rd. 2,3 Milliarden Mark, insgesamt also auf rd. 6,9 Milliarden Mark. An-

---

96 EBBINGHAUS, a.a.O., S. 12 und ASHAUER u.a. (Hrsg.), Bd. 2, a.a.O., S. 198

97 Walther G. HOFFMANN, a.a.O., S. 586 und BLUMENROTH, a.a.O., S. 56, Kurt SIEBERT, Die öffentlichen Kreditinstitute, Diss. Berlin 1929, S. 76, HÖPKER, a.a.O., S. 84

98 HENZE-SCHMIDT, a.a.O., S. 18 und Hermann KITTEL, Marktstrategien im Hypothekarkreditgeschäft, Berlin 1974, S. 53

99 KREHL, a.a.O., S. 16, HERBST, a.a.O., S. 652

100 KREHL, a.a.O., S. 31, POULLAIN, a.a.O., S. 15, KITTEL, a.a.O., S. 53, HERBST, a.a.O., S. 652

101 Walther G. HOFFMANN, a.a.O., S. 587; siehe auch: HERBST, a.a.O., S. 653 und HÖPKER, a.a.O., S. 82

dere Ermittlungen kommen zu anderen, allerdings ähnlichen Ergebnissen.[102] Der Anteil der für den Wohnungsbau verwendeten Hpotheken ist angesichts fehlender Zahlen nicht genau bestimmbar. Auf der Basis der vorhandenen Zahlen kommt Hagenbuch zu dem Ergebnis, "daß die öffentlichen Sparkassen vor dem Kriege jährlich im Durchschnitt etwa 450 Millionen Mark für den städtischen Wohnungsbau bereitgestellt haben. Das sind etwa 30% der für erste und zweite Hypotheken dem Wohnungsbau überhaupt zur Verfügung gestellten gesamten Jahresmittel."[103] Insgesamt bestätigt sich damit, daß sich die Sparkassen bis 1913 hervorragend entwickelten und zu einem wichtigen Instrument der Finanz- und Wirtschaftpolitik der öffentlichen Körperschaften sowie der Finanzierung des Wohnungsbaus wurden.[104] Außerdem kann festgestellt werden, "daß wohl der größte Teil der Einlagen für den privaten Wohnungsbau, landwirtschaftliche Gebäude und Meliorationen, öffentlichen Hoch- und Tiefbau sowie sonstige öffentliche Investitionen verwandt wurde."[105]

Der durch den Ersten Weltkrieg entstandene Nachholbedarf im Wohnungsbau, die Jahre der Inflation und die Weltwirtschaftskrise führten in den einzelnen Jahren zwischen den beiden Weltkriegen bei den Wohnungsbauinvestitionen und damit auch bei der Finanzierung des Wohnungsbaus zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Der "organisierte Realkredit"[106] beteiligte sich 1924 an der Finanzierung der Investitionen im Wohnungsbau lediglich mit 10%.[107] Der Anteil stieg bis 1931 auf 53,8%, fiel dann bis 1933 auf 16,1% und erreichte bis 1939 wieder 64,3%.[108] Bei den Sparkassen nah-

102 BLUMENROTH, a.a.O., S. 56
103 Hans HAGENBUCH, Die Strömungsintensität der Quellen der Wohnungsbaufinanzierung und ihre wirtschaftliche Abhängigkeit, Wertheim 1932, S. 3
104 Walther G. HOFFMANN, a.a.O., S. 602 f und ASHAUER u.a. (Hrsg.), Bd. 2, a.a.O., S. 321; vgl. auch SIEBERT, a.a.O., S. 83
105 ASHAUER u.a. (Hrsg.), Bd. 2, a.a.O., S. 327 und HÖPKER, a.a.O., S. 83
106 Hierzu zählen: Sparkassen, Hypothekenbanken, öffentlich-rechtliche Kreditanstalten, Bausparkassen, Lebensversicherungsgesellschaften, Träger der Sozialversicherungen; vgl. dazu LÜTGE, a.a.O., S. 343 f.
107 BLUMENROTH, a.a.O., S. 272
108 Ebenda

men die Hypothekenbestände nach dem Ersten Weltkrieg rapide ab und betrugen 1925 nur noch rd. 0,4 Milliarden Mark; sie stiegen bis 1940 jedoch wieder in etwa auf das Niveau vor Beginn des Ersten Weltkrieges in Höhe von rd. 8,4 Milliarden Mark.[109]

Insgesamt kann festgestellt werden, daß sich die Sparkassen seit ihrer Gründung bis zum Zweiten Weltkrieg sehr stark der Wohnungsbaufinanzierung widmeten, zeitweise sogar in erster Linie als Geldgeber für Realkredite zu Wohnungsbauzwecken in Betracht kamen[110] und somit zu einem entscheidenden Faktor für den Neubau von Wohnungen und damit für den gesamten Bausektor wurden. Ihrem öffentlichen Auftrag, den Wohnungsbau zu fördern, sind sie in diesem Zeitraum durch Bereitstellung beachtlicher Finanzierungsmittel gerecht geworden.

4.3.2 In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1987

Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und dem Inkrafttreten der bedingungslosen Kapitulation am 9. Mai 1945 hörte das Deutsche Reich auf zu bestehen. Die Siegermächte stellten das Gebiet östlich der Oder und Neiße unter polnische und sowjetische Verwaltung und teilten das restliche Gebiet in vier Besatzungszonen. In den drei westlichen Besatzungszonen begann schon bald eine Neuorientierung, die mehr und mehr zu einer Zusammenarbeit und einer vereinheitlichten staatlichen Verwaltung führte. Ein wichtiges Ergebnis für die Verbesserung der Situation war die Währungsreform vom 20.6.1948. Schließlich wurde für die drei Westzonen am 23. Mai 1949 eine einheitliche Verfassung in Kraft gesetzt und damit die Bundesrepublik Deutschland gegründet. Als Folge davon entstand noch im selben Jahr, und zwar am 7. Oktober

109 Walther G. HOFFMANN, a.a.O., S. 587
110 SIEBERT, a.a.O., S. 77 und Heinrich JASCHINSKI, Die Finanzierung des Wohnungsbaues im Wandel der Zeit - ihre Grundlagen und Probleme, in: Jürgen HEUER, Wohnungsbaufinanzierung, Grundlagen - Träger - Aufgaben, Köln 1964, S. 13 und HAGENBUCH, a.a.O., S. 30

1949, für das Gebiet der sowjetischen Besatzungszone die Deutsche Demokratische Republik. Die weiteren Ausführungen zur Wohnungsversorgung und zur Wohnungsbaufinanzierung beziehen sich ausschließlich auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland, da in der sowjetisch besetzten Zone eine völlig andere Entwicklung zu verzeichnen ist.[111]

Die wirtschaftliche Situation nach dem Zweiten Weltkrieg war für die Deutsche Bevölkerung katastrophal. Nicht nur viele Industrieanlagen, Verkehrswege und sonstige Anlagen und Einrichtungen waren zerstört, sondern auch sehr viele Wohnungen. Hinzu kam, daß infolge der kriegsbedingten Gebietsverluste und der politischen Entwicklung in den Ostgebieten zahlreiche Deutsche in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland strömten und so die ohnehin schon vorhandene Not, insbesondere aber die Wohnungsnot noch vergrößerten. Außerdem nahmen die Besatzungsmächte einen Teil der noch brauchbaren Wohnungen für sich selbst in Anspruch. "So standen um 1950 für 47,8 Millionen Menschen in 15,4 Millionen Haushalten nur knapp 10 Millionen Wohnungen zur Verfügung."[112] Bei diesen deprimierenden Verhältnissen konnten deshalb in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg (1946 - 1948) kaum neue Wohnungen errichtet werden. Erst nach der Währungsreform und insbesondere nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland begann auf Grund der nunmehr systematisch einsetzenden öffentlichen Wohnungsbauförderung der Neubau von Wohnungen in größerem Umfang.[113] Für die junge Bundesrepublik Deutschland war es eine der großen

111 Norbert M. HEINEN, a.a.O., S. 8

112 BLUMERS, Friedrich Otto, a.a.O., S. 17 und BUCHER-GORYS, a.a.O., S. 39 und Renate PETZINGER, Marlo RIEGE, a.a.O., S. 38; vgl. auch HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 121 und Grundsätze, Leistungen, Aufgaben der Wohnungspolitik der Bundesregierung, Bonn 1960, S. 15 und Wohnungswirtschaft und Marktwirtschaft - Aufgaben der Wohnungsunternehmen, Hamburg 1960, S. 41

113 Otto STADLER, Wohnungsproblem und öffentliche Förderung des Wohnungsbaues, in: Franz STEFFAN (Hrsg.), Handbuch des Real- und Kommunalkredits, 2. Auflage, Frankfurt am Main 1977, S. 766 und Heinrich JASCHINSKI, Die Finanzierung des Wohnungsbaues im Wandel der Zeit - ihre Grundlagen und Probleme, in: Jürgen HEUER, Wohnungsbaufinanzierung, Grundlagen - Träger - Aufgaben, Köln-Braunsfeld 1964, S. 27

Aufgaben, durch großzügige Förderung des Wohnungsbaus eine schnelle Milderung der Wohnungsnot anzustreben. In diesem Zusammenhang übernahmen die Sparkassen im Zuge des Wohnungsprogrammes 1950 der Bundesregierung die Verpflichtung, 50% des Spareinlagenzuwachses in Hypotheken anzulegen[114] und somit für die Wohnungsbaufinanzierung zur Verfügung zu stellen. Damit leisteten sie schon früh einen zusätzlichen Beitrag zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe, den Wohnungsbau zu fördern.

Welche Leistungen im Wohnungsbau der Bundesrepublik Deutschland erbracht wurden, ergibt sich aus den folgenden Tabellen[115], die für die einzelnen Jahrzehnte die Zahl der fertiggestellten Wohnungen angeben.

---

114 BECKER, Rolf, a.a.O., S. 68

115 Quellen:
1) 1949-1980, Bundesbaublatt 1981, Heft 11, S. 689
2) 1981-1984, Bundesbaublatt 1986, Heft 6, S. 364
3) 1985-1986, Bundesbaublatt 1987, Heft 10, S. 567 f.
Vgl. dazu auch Helmut W. JENKIS, Die ökonomischen Rahmenbedingungen des Wohnungsbaues, in: Wohnungspolitik und regionale Siedlungsentwicklung, Hannover 1982, S. 81 und Helmut W. JENKIS, Strukturwandel in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft?, in: Der langfristige Kredit, Heft 21/22 - 1987, S. 682 (Die hier von Jenkis genannten Zahlen weichen für die Jahre 1980 bis einschließlich 1985 geringfügig von den im Bundesbaublatt genannten ab.)

Tab. 46: Fertiggestellte Wohnungen im Wohn- und Nichtwohnbau

1) 1949 - 1959

Jahr	Fertiggestellte Wohnungen	
	pro Jahr	kumuliert
1949	221.960	221.960
50	371.924	593.884
51	425.405	1.019.289
52	460.848	1.480.137
53	539.683	2.019.820
54	571.542	2.591.362
55	568.403	3.159.765
56	591.082	3.750.847
57	559.641	4.310.488
58	520.495	4.830.983
59	588.704	5.419.687

2) 1960 - 1969

Jahr	Fertiggestellte Wohnungen	
	pro Jahr	kumuliert
1960	574.402	574.402
61	565.761	1.140.163
62	573.375	1.713.538
63	569.610	2.283.148
64	623.847	2.906.995
65	591.916	3.498.911
66	604.799	4.103.710
67	572.301	4.676.011
68	519.854	5.195.865
69	499.696	5.695.561

3) 1970 - 1979

Jahr	Fertiggestellte Wohnungen	
	pro Jahr	kumuliert
1970	478.050	478.050
71	554.987	1.033.037
72	660.636	1.693.673
73	714.226	2.407.899
74	604.387	3.012.286
75	436.829	3.449.115
76	392.380	3.841.495
77	409.012	4.250.507
78	368.145	4.618.652
79	357.751	4.976.403

4) 1980 - 1986

Jahr	Fertiggestellte Wohnungen	
	pro Jahr	kumuliert
1980	388.904	388.904
81	365.462	754.366
82	347.002	1.101.368
83	340.781	1.442.149
84	398.373	1.840.522
85	312.053	2.152.575
86	251.940	2.404.515

5) Zusammenstellung

Zeitraum	Fertiggestellte Wohnungen		
	pro Zeitraum	kumuliert	im Durchschnitt pro Jahr
1949-1959	5.419.687	5.419.687	492.699
1960-1969	5.695.561	11.115.248	569.556
1970-1979	4.976.403	16.091.651	497.640
1980-1986	2.404.515	18.496.166	343.502
1949-1986 = 38 Jahre	18.496.166	-	486.741

Die Zahlenergebnisse dieser Tabellen zeigen, daß von 1949 bis 1986 insgesamt rd. 18,5 Millionen Wohnungen fertiggestellt wurden. Auf den Wohnungsbestand per 31. Dezember 1986 in Höhe von rd. 27,3 Millionen[116] bezogen, sind das rd. 68%. Das bedeutet jedoch nicht, daß der Wohnungsbestand um 18,5 Millionen zugenommen hat und zu 68% aus nach 1949 fertiggestellten Wohnungen besteht. Parallel zur Fertigstellung hat es nämlich in jedem Jahr Bestandsabgänge gegeben. Darunter sind auch Wohnungen, die nach 1949 fertiggestellt wurden. Dennoch machen diese Zahlen deutlich, daß nach dem Zweiten Weltkrieg gewaltige Bauleistungen für den Wohnungsbau erbracht wurden.

Von verschiedenen Kreditinstituten, Kreditinstitutsgruppen bzw. deren Verbänden werden Eigenstatistiken veröffentlicht, in denen dargestellt wird, wieviele der genannten Wohnungen mitfinanziert wurden. Derartige Statistiken sind jedoch irreführend, was mit folgendem einfachen Beispiel belegt wird. Kreditinstitut X gewährt für ein Bauvorhaben mit 10 Wohnungen, die je 100.000 DM kosten, für 5 Wohnungen je 10.000 DM Darlehen, insgesamt also 50.000 DM oder 5% der gesamten Investitionssumme. An der Finanzierung beteiligt

116 Statistisches Bundesamt, Fachserie 5, Bautätigkeit und Wohnungen, Bestand an Wohnungen, 31. Dezember 1986, S. 4

ist es bei 5 Wohnungen oder 50% der Einheiten. Daraus folgt, daß die Wohnungseinheit also nicht der richtige Maßstab sein kann, um die Beteiligung an der Finanzierung zu messen.[117] Aus diesem Grunde wird auch auf eine Darstellung, wieviele der seit 1949 fertiggestellten Wohnungen von den Sparkassen mitfinanziert wurden, verzichtet. Viel aussagekräftiger ist der Anteil der Kreditauszahlungen der Sparkassen an den jährlichen Wohnungsbauinvestitionen und den Auszahlungen aller Bankengruppen. Die entsprechenden Daten ergeben sich aus den folgenden Tabellen:[118]

117 Anders WILSDORF, a.a.O., S. 135 ff, der mit dieser Methode den gesamten Einfluß der Sparkasse auf die Wohnungsbaufinanzierung darstellen will, sie gleichzeitig jedoch selbst als Kunstgriff bezeichnet.

118 Quellen:
1950 - 1953, Walter FEY, Der Wohnungsbau in der Bundesrepublik 1954 und seine Finanzierung, in: Bundesbaublatt 1955, Heft 4, S. 169
1954-1955, Walter FEY, Der Wohnungsbau in der Bundesrepublik 1956 und seine Finanzierung, in: Bundesbaublatt 1957, Heft 5, S. 224
1956-1959, Walter FEY, Die Quellen der Wohnungsbau-Finanzierung in der Bundesrepublik im Jahre 1961, in: Bundesbaublatt 1962, Heft 4, S. 174
1960-1970, Franz MENGE, Der Wohnungsbau 1971, in: Bundesbaublatt 1972, Heft 7, S. 326
1971-1980, Bundesbaublatt 1981, Heft 11, S. 693. Die jüngsten Veröffentlichungen enthalten gegenüber früheren Veröffentlichtungen teilweise verbesserte Werte. In den bis 1959 veröffentlichten Daten sind auch die Auszahlungen der Sozialversicherungen und der ERP-Mittel enthalten. Diese werden ab 1960 unter den öffentlichen Mitteln erfaßt. Um die Einheitlichkeit zu wahren, wurden deshalb die Gesamtsummen von 1950 bis 1959 um diese Beträge gekürzt. Vgl. dazu auch: WILSDORF, a.a.O., S. 90, S. 133 und BLUMENROTH, a.a.O., S. 353 und S. 385

Tab. 47: Anteil der Sparkassen an der Finanzierung des Wohnungsbaues in Mio DM

1) 1950-1959 (ohne Saarland)[119]

Jahr	Wohnungsbau-Investitionen	Auszahlungen		Relativer Anteil der Sparkassen	
		der bericht. Institute	der Sparkassen	an den Wohnungsbau-investitionen	an den Gesamtauszahl.
1950	3.800	1.387	507	13,3	36,6
1951	4.700	1.186	290	6,2	24,5
1952	6.300	1.481	355	5,6	24,0
1953	7.800	2.450	707	9,1	28,9
1954	9.000	3.824	1.000	11,1	26,2
1955	10.100	4.819	1.246	12,3	25,9
1956	10.900	4.884	1.140	10,5	23,3
1957	11.500	4.531	885	7,7	19,5
1958	12.300	5.245	1.186	9,6	22,6
1959	15.000	7.334	2.050	13,7	28,0
Gesamt	91.400	37.141	9.366	10,2	25,2

119 Berichtende Institute: Sparkassen, private und öffentliche Pfandbriefinstitute, Lebensversicherungen und private und öffentliche Bausparkassen.

2) 1960-1969 (ab 1960 einschließlich Saarland)

Jahr	Wohnungsbau-Investitionen	Auszahlungen		Relativer Anteil der Sparkassen	
		der bericht. Institute	der Sparkassen	an den Wohnungsbau-investitionen	an den Gesamtauszahl.
1960	17.240	8.683	2.591	15,0	29,8
1961	19.440	9.912	2.620	13,5	26,4
1962	21.780	11.564	2.920	13,4	25,3
1963	23.110	12.831	3.342	14,5	26,0
1964	27.110	14.816	3.822	14,1	25,8
1965	29.290	15.846	4.148	14,2	26,2
1966	30.860	16.604	4.272	13,8	25,7
1967	28.890	16.626	4.199	14,5	25,3
1968	30.030	19.001	4.850	16,2	25,5
1969	31.410	21.706	5.412	17,2	24,9
Gesamt	259.160	147.589	38.176	14,7	25,9

3) 1970-1980

Jahr	Wohnungsbau-Investitionen	Auszahlungen		Relativer Anteil der Sparkassen	
		der bericht. Institute	der Sparkassen	an den Wohnungsbau-investitionen	an den Gesamtauszahl.
1970	37.140	23.573	5.057	13,6	21,5
1971	55.050	26.627	5.870	10,7	22,0
1972	66.890	34.965	7.402	11,1	21,2
1973	71.610	40.177	7.403	10,2	18,4
1974	64.470	36.823	5.857	9,1	15,9
1975	59.190	36.038	6.250	10,6	17,3
1976	64.980	38.943	8.295	12,8	21,3
1977	70.080	43.241	10.175	14,5	23,5
1978	76.190	52.077	13.740	18,0	26,4
1979	89.320	56.774	15.975	17,9	28,1
1980	101.940	59.174	14.960	14,7	25,3
Gesamt	757.860	448.412	100.984	13,3	22,5

4) Zusammenstellung

Jahr	Wohnungsbau-Investitionen	Auszahlungen		Relativer Anteil der Sparkassen	
		der bericht. Institute	der Sparkassen	an den Wohnungsbau-investitionen	an den Gesamtauszahl.
1950-1959	91.400	37.141	9.366	10,2	25,2
1960-1969	259.160	147.589	38.176	14,7	25,9
1970-1980	757.860	448.412	100.984	13,3	25,5
Gesamt	1.108.420	633.142	148.526	13,3	23,5

Auf eine weitere Veröffentlichung dieser statistischen Daten wurde bis auf weiteres verzichtet, weil die starke Zunahme von Modernisierungen und Umschuldungsvorgängen in den letzten Jahren die Aussagefähigkeit dieser Zahlen stark beeinträchtigt.[120]

Eine andere Möglichkeit, die Höhe der Beteiligung der Sparkassen an der Wohnungsbaufinanzierung zu ermitteln, ist der periodische Bestandsvergleich der für Wohnungsbauzwecke gewährten Kredite und Darlehen. Die relativen Anteile wurden auf der Basis der von der Deutschen Bundesbank seit 1970 veröffentlichten Daten in der folgenden Tabelle ermittelt.

120 Bundesbaublatt 1982, Heft 12, S. 877

Tab. 48: Kredite für den Wohnungsbau an inländische Unternehmen und Privatpersonen[121] (Debitoren per Jahresende in Mrd. DM) - ohne Bausparkassen

Jahr	Alle Bankengruppen[122]			Sparkassen			Relativer Anteil der Sparkasse		
	Hypothekar-kredite	Sonstige Kredite	Gesamt	Hypothekar-kredite	Sonstige Kredite	Gesamt	Hypothekar-kredite	Sonstige Kredite	Gesamt
1970	135,72	20,62	156,34	44,10	4,17	48,27	32,5	20,2	30,9
1971	146,20	26,26	172,46	48,02	5,12	53,14	32,8	19,5	30,8
1972	162,35	34,68	197,03	53,32	6,80	60,12	32,8	19,6	30,5
1973	183,20	42,12	225,32	57,58	8,13	65,71	31,4	19,3	29,2
1974	196,44	44,21	240,65	59,51	8,59	68,10	30,3	19,4	28,3
1975	208,42	46,82	255,24	61,60	9,30	70,90	29,6	19,9	27,8
1976	220,06	54,67	274,73	64,80	11,87	76,67	29,4	21,7	27,9
1977	234,80	69,09	303,89	68,69	15,18	83,87	29,3	22,0	27,6
1978	258,23	85,19	343,42	74,61	21,35	95,96	28,9	25,1	27,9
1979	282,40	105,97	388,37	82,49	27,96	110,45	29,2	26,4	28,4
1980	309,69	127,55	437,24	83,47	37,04	120,51	27,0	29,0	27,6
1981	333,10	144,86	477,96	90,28	40,97	131,25	27,1	28,3	27,5
1982	354,04	161,76	515,80	95,90	45,61	141,51	27,1	28,2	27,4
1983	379,70	185,01	564,71	104,23	51,39	155,62	27,5	27,8	27,6
1984	404,01	203,20	607,21	112,22	58,85	171,07	27,8	29,0	28,2
1985	433,07	219,93	653,00	118,99	65,93	184,92	27,5	30,0	28,3
1986	456,92	226,86	683,78	124,83	71,59	196,42	27,3	31,6	28,7
1987	476,65	229,74	706,39	129,51	75,39	204,90	27,2	32,8	29,0

121 Quellen:
1970-1984: Perspektiven der Wohnungsbaufinanzierung, Gutachten einer unabhängigen Kommission, Frankfurt 1985, S. 99 und 101.
1985: Deutsche Bundesbank, Statistische Beihefte, Reihe 1, Januar 1987, Tabelle 6.
1986 + 1987: Deutsche Bundesbank, Statistische Beihefte, Reihe 1, Februar 1988, Tabelle 6.
Siehe auch: Helmut FRANCK, Die Geschäftsentwicklung der Bankengruppen im Jahre ..., in: Sparkass 6/83, S. 216 ff., Sparkasse 6/84, S. 222 ff., Sparkasse 7/85, S. 267 ff., Sparkasse 6/86, S. 240 ff., Sparkasse 6/87, S. 248 ff., Sparkasse 5/88, S. 227 ff.

122 Ohne Bausparkassen

Ohne im Detail auf die Problematik der statistischen Daten einzugehen, sei jedoch darauf hingewiesen, daß die im Bundesbaublatt veröffentlichten Zahlen sich nur auf die "berichtenden Institute" beziehen und somit nicht ganz vollständig sind. Da es sich bei den nichterfaßten jedoch um kleinere Institute handelt, werden sich in den Marktstrukturen dadurch keine wesentlichen Veränderungen ergeben.

Problematischer ist die Statistik der Deutschen Bundesbank, da hier klare Abgrenzungen fehlen.[123] Sie stellt teilweise auf die Besicherung und teilweise auf den Verwendungszweck ab. Außerdem ist der dort verwendete Begriff "Hypothekarkredit" nicht identisch mit dem üblichen Begriff "Realkredit". Um eine eindeutige Aussage zu erhalten, wieviel Mittel in den Wohnungsbau geflossen sind, wäre es notwendig, die Kredite und Darlehen der Finanzierungsinstitute zweckorientiert abzugrenzen. Dieses ist jedoch sehr schwierig und kaum durchführbar. Deshalb bleibt diese Statistik der Deutschen Bundesbank trotz aller offener Fragen vorerst die einzige Möglichkeit, einen Überblick über die Marktanteile der einzelnen Kreditinstitutsgruppen bei den Krediten für den Wohnungsbau darzustellen.

Für die Sparkassen ergibt sich aus diesen Statistiken eindeutig, daß sie sich seit 1949 bis heute, wenn auch in den einzelnen Jahren aus verschiedensten Gründen mit schwankenden Quoten, in beachtlichem Umfang an der Finanzierung des Wohnungsbaues beteiligt haben.[124] Für die Zeit von 1950 bis 1980 betrug ihr Anteil an den Wohnungsbauinvestitionen im Durchschnitt 13,4% und an den entsprechenden Auszahlungen aller Kreditinstitute durchschnittlich 23,5%. Der Anteil an den Beständen der Kredite für den Wohnungsbau aller Bankgruppen wird per 31.12.1987 mit 29% ausgewiesen. Der Marktanteil der traditionellen Finanzierungsinstitute des Wohnungsbaues, zu denen vornehmlich die gehören, die das Kon-

123 Ausführliche Darstellung in: Perspektiven der Wohnungsbaufinanzierung, a.a.O., S. 103 ff.
124 Siehe auch: HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 267

tensparen und das Pfandbriefsparen pflegen,[125] hat sich durch den Markteintritt neuer Institute verringert.[126] Das gilt auch für die Sparkassen, deren Anteile sich im Verlaufe der Zeit geringfügig nach unten bewegt haben.

Diese Marktanteilsverschiebungen sind jedoch nicht nur auf die größere Zahl der Anbieter zurückzuführen, sondern zum Teil auch auf die infolge des Wettbewerbs zunehmende Kooperation verschiedener Gruppen. So arbeiten beispielsweise die Sparkassen mit den Landesbanken/Girozentralen, den öffentlichen Bausparkassen und verschiedenen Lebensversicherungsgesellschaften eng zusammen. Auf diese Weise kann eine Baufinanzierung aus verschiedenen Quellen dargestellt werden, die früher in diesem Beispiel entweder aus Mittel der Sparkasse bestand oder gar nicht möglich war. Diese nur im Rahmen enger Kooperation mögliche Partizipation an der Baufinanzierung bedeutet für die einzelne Gruppe in der Regel einen geringeren Marktanteil, für die Gesamtorganisation jedoch normalerweise Marktanteilsgewinne.[127] Unter diesen Aspekten kann der Einfluß einzelner Gruppen von Finanzierungsanbietern auf die gesamte Investitionstätigkeit im Wohnungsbau weitaus größer sein, als es die Zahlen der Statistiken ausweisen.[128] Welches Ausmaß dieser wohl kaum meßbare Einfluß annimmt, hängt davon ab, wie intensiv die Möglichkeiten im Kooperationsverbund genutzt werden und wie stark der Wettbewerb ist.

Der nach wie vor größte Kreditgeber bei der Wohnungsbaufinanzierung ist die Sparkassenorganisation (Landesbanken/Girozentralen und Sparkassen), die Ende 1982 einen Anteil von 39% hatten, gefolgt von den Realkreditinstituten

---

125 Eduard CHRIST, Der marktgerechte Pfandbriefzins und seine Auswirkungen auf den Wohnungsbau, in: Hans Carl NIPPERDEY, Gerhard WEISSER (Hrsg.), Probleme der Wohnungsbaufinanzierung, Göttingen 1958, S. 36

126 Perspektiven der Wohnungsbaufinanzierung, a.a.O., S. 28

127 Heinz BENÖLKEN, Verbund als Motor für Marktanteilsgewinne in der Wohnungsbaufinanzierung, in: Sparkasse 10/83, S. 368

128 WILSDORF, a.a.O., S. 135

mit 32%.[129] Ende 1987 wurde für die Sparkassenorganisation ein Anteil von 39,1% ermittelt, wovon 10,1% auf die Landesbanken/Girozentralen entfielen und 29,0% auf die Sparkassen.[130] Das Schwergewicht liegt also bei den Sparkassen, bei denen der Wohnungskredit immer noch die tragende Säule des Kreditgeschäftes ist.[131] Seit dem Zweiten Weltkrieg bis heute haben sich die Sparkassen mit einem beachtlichen Anteil an der Wohnungsbaufinanzierung beteiligt[132] und die ihr diesbezüglich gegebenen Möglichkeiten weitgehend ausgeschöpft.[133] Bei einem Marktanteil der Sparkassen am Geschäftsvolumen aller Kreditinstitute von 22% beträgt der Anteil bei den Wohnungsbaukrediten 28% (1985) [134] bzw. per 31.12.1987 sogar 29%.[135] Insgesamt hat sich somit der Wohnungsbaukredit der Sparkassen auch in der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg bis heute als tragendes Fundament der Wohnungsbaufinanzierung erwiesen.[136]

Außer der Bereitstellung von Wohnungsbaukrediten leisteten die Sparkassen einen weiteren Beitrag zur Wohnungsbauförderung, indem sie in großem Umfang zur Abwicklung der öffentlichen Förderprogramme zur Verfügung standen.[137] Sie nahmen Anträge entgegen und leiteten die Fördermittel der öffentlichen Stellen an die Bauherren weiter. Diese mit hohen Kosten sowie geringem Entgelt verbundene und deshalb unren-

---

129 Helmut GEIGER, Sparkassen und Landesbanken/Girozentralen im deutschen Bankensystem, in: Landesbank Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Banken, Frankfurt am Main 1983, S. 119

130 Deutsche Bundesbank, Statistische Beihefte, Reihe 1, Februar 1988, Tabelle 6 und Helmut FRANCK, Die Geschäftsentwicklung der Bankengruppen im Jahr 1987 in: Sparkasse 5/88, S. 230

131 GÜDE, a.a.O., S. 239 und Verband der privaten Kreditinstitute in Bayern e.V., a.a.O., S. 23 und HERBST, Wohnungsbaumodernisierung ..., a.a.O., S. 387

132 BLUMENROTH, a.a.O., S. 386 und OBERBECKMANN, a.a.O., S. 14

133 STOLTE, a.a.O., S. 186

134 Reinfried FISCHER, a.a.O., S. 66

135 Deutsche Bundesbank, Statistische Beihefte, Reihe 1, Februar 1988, Tabelle 6

136 Ernst KIOCK, Wohnungs-Finanzierung, 2., verbesserte Auflage, Frankfurt am Main 1975, S. 53 und HERBST, a.a.O., S. 651

137 STOLTE, a.a.O., S. 191

table Tätigkeit [138] läßt sich nur aus der Verantwortung des öffentlichen Auftrages erklären.

Insgesamt ist festzustellen, daß die Sparkassen in der Zeit vom Zweiten Weltkrieg bis heute ihre öffentliche Aufgabe, den Wohnungsbau zu fördern, durch die Bereitstellung von Wohnungsbaukrediten in beachtlichem Umfange und die Abwicklung öffentlicher Förderungsprogramme erfüllt haben. Daß sie diese öffentliche Aufgabe besonders ernst genommen haben, wird insbesondere durch die überproportionale Beteiligung an der Wohnungsbaufinanzierung deutlich.

4.4 Wie können die Sparkassen die Aufgabe, den Wohnungsbau zu fördern, in der Zukunft erfüllen?

4.4.1 Durch Bereitstellung von Finanzierungsmitteln

In der Vergangenheit haben die Sparkassen die öffentliche Aufgabe, den Wohnungsbau zu fördern, im wesentlichen durch überproportionale Bereitstellung von Krediten und Darlehen für den Wohnungsbau erfüllt. Dieses wird auch in der Zukunft so sein, da trotz statistisch ausgeglichenem Wohnungsbestand in bezug auf die Zahl der Haushalte örtliche und gruppenspezifische Versorgungsdisparitäten, überalterte und qualitativ unzureichende Wohnungen und wachsende Wohnflächenansprüche durch den Neubau von Wohnungen beseitigt bzw. befriedigt werden müssen. Solange aber Wohnungsbau betrieben wird, ist die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln die entscheidende Voraussetzung.[139] Aufgrund der um-

---

138 In seiner langjährigen beruflichen Tätigkeit hat der Verfasser festgestellt, daß die Erfüllung dieser Aufgaben einen hohen Beratungsaufwand verursacht und viel Zeit für die Überprüfung der umfangreichen Antragsvordrucke sowie der zahlreichen einzureichenden Unterlagen beansprucht. Diesem Aufwand steht, wenn überhaupt, in der Regel nur eine kleine Zinsspanne oder eine kleine Gebühr gegenüber, so daß bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise diese Tätigkeit als unrentabel bezeichnet werden muß.

139 Jürgen HEUER, Wohnungsbaufinanzierung ..., a.a.O., S. 7

fangreichen Kundeneinlagen sind die Sparkassen dazu nicht nur in der Lage, sondern geradezu prädestiniert. Es sind keine Gründe erkennbar, die Gegenteiliges erwarten lassen.

Die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln ist zwar ein wesentlicher Beitrag zur Förderung des Wohnungsbaues, aber in erster Linie eine Reaktion auf die entsprechende Nachfrage und kein Ergebnis der eigentlichen Förderungsfunktion. Diese ließe sich durch zusätzliche Maßnahmen intensivieren. So könnten die Sparkassen beispielsweise außer den gelegentlichen Sonderkreditprogrammen für Modernisierungen und Instandsetzungen mehr zinsverbilligte lokale Sonderkreditprogramme für die Baulanderschließung, den Neubau von Häusern und Wohnungen, die Sanierung von Ortskernen und die Wohnumfeldverbesserung zur Verfügung stellen. Auf diese Weise würden sie regionale strukturelle Unterschiede für sich geschäftspolitisch nutzen, Beiträge zur Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik ihrer Kommune leisten und den Nachweis für eine aufgabenorientierte Geschäftspolitik erbringen.

4.4.2 Durch Abwicklung öffentlicher Förderprogramme

Statistisch gibt es seit 1976 in der Bundesrepublik Deutschland mehr Wohnungen als Haushalte[140], so daß bei globaler Betrachtung eine ausreichende Wohnungsversorgung gegeben sein müßte. Die Untersuchungen haben jedoch gezeigt, daß dem nicht so ist und daß statt dessen in vielen regionalen Teilmärkten und für bestimmte Bevölkerungsgruppen noch Wohnungsversorgungsprobleme bestehen. Diese können am besten dort gelöst werden, wo sie vorhanden sind, nämlich vor Ort. Nicht zuletzt deshalb stellt Schuster fest: "Viele Gründe sprechen dafür, die wohnungspolitischen Zuständigkeiten insgesamt stärker zu dezentralisieren und den

140 Zahl der Wohnungen: 31.12.1982: 26,1 Mio und am 31.12.1986: 27,6 Mio; Zahl der Haushalte im April 1982: 25,3 Mio, siehe Abschnitt 1.2.2 und 1.4.2.2

Kommunen zu überantworten."[141] Demnach kann der Bund sich mehr und mehr aus der öffentlichen Wohnungsbauförderung zurückziehen, was in den letzten Jahren auch zu beobachten ist. Das bedeutet aber nicht, daß auf öffentliche Förderprogramme gänzlich verzichtet wird. Sie wird es auch bei veränderten Zuständigkeiten weiter geben. Neben den Förderprogrammen zur Beseitigung von Versorgungsproblemen werden insbesondere auch Förderungsmaßnahmen zur Erreichung des vermögenspolitischen Zieles, die Wohneigentumsquote zu erhöhen, notwendig sein.

Für die Umsetzung und Durchführung dieser Programme können sich die Kommunen wie bisher ihrer eigenen Kreditinstitute, nämlich der Sparkassen, bedienen. Dieses empfiehlt sich um so mehr, je stärker die Zuständigkeiten auf die Kommunen verlagert werden. Voraussetzung ist jedoch, daß die öffentliche Hand eine solche Zusammenarbeit auch anstrebt und keine Hemmnisse aufbaut. In den letzten 10-20 Jahren ist jedoch eher eine gewisse Entfremdung zwischen den Kommunen und den Sparkassen festzustellen,[142] was an einem Beispiel aus Nordrhein-Westfalen sehr deutlich wird.

Die von den Sparkassen bereitgestellten Hypothekendarlehen waren von Anfang an immer mit variablen Zinssätzen ausgestattet, weil sie aus zinsvariablen Spareinlagen refinanziert werden mußten. Dieser besonderen Situation wurde bei öffentlichen Förderprogrammen schon vor dem Zweiten Weltkrieg Rechnung getragen. Deshalb hieß es auch in den Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1957 des Landes Nordrhein-Westfalen in Nr. 35, Absatz 4, Satz 3, folgerichtig: "Für die von öffentlichen Sparkassen gewährten Darlehen können Schuldurkunden verwendet werden, die hinsichtlich der Kündigungsbedingungen den von dem früheren Reichswirtschafts-

141 Franz SCHUSTER, Vorwort in: Hans K. SCHNEIDER, Rolf KORNEMANN, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, a.a.O., S. VIII

142 Hans TIEDEKEN, Diskussionsbeitrag, veröffentlicht in: Sparkassenhistorisches Symposion 1985, a.a.O., S. 81

minister genehmigten Schuldurkunden entsprechen."[143] Durch diese Bestimmung konnten die zinsvariablen Darlehen der Sparkassen auch im öffentlich geförderten Wohnungsbau eingesetzt werden, was ja auch im beachtlichen Umfang, insbesondere in den ersten Aufbaujahren nach dem Zweiten Weltkrieg, geschah.

1976 hat das Land Nordrhein-Westfalen die Wohnungsbauförderungsbestimmungen neu formuliert und die Sonderregelung für die Sparkassen aufgehoben. Statt dessen hieß es in Nr. 35, Absatz 4, Satz 2: "Ausnahmen von Satz 1 kann die Wohnungsbauförderungsanstalt in begründeten Fällen zulassen."[144] Satz 1 beinhaltet, daß die den öffentlichen Mitteln vorgehenden Fremdmittel mindestens für 10 Jahre mit einem Festzinssatz ausgestattet sein müssen. Diese Bestimmungen sind auch in den heute noch gültigen Wohnungsbauförderungsbestimmungen in den Ziffern 1.731 und 1.733 unverändert enthalten.[145] Für die Sparkassen bedeutete das, daß sie Hypothekendarlehen im öffentlich geförderten Wohnungsbau nicht mehr bereitstellen konnten, es sei denn, sie hätten diese mit einem Festzinssatz von 10 Jahren ausgestattet, wozu sie jedoch aufgrund ihrer Refinanzierungssituation nicht in der Lage waren. In diesem Zusammenhang formulierte die Stadt Köln als Bewilligungsstelle in einem Schreiben vom 26. Mai 1976 an eine Sparkasse: "Nach diesen neuen Bestimmungen besteht für mich keine Möglichkeit mehr, bei Kreditinstituten, die Hypotheken aus Spareinlagen refinanzieren, Ausnahmen zuzulassen."[146]

---

143 Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1957, Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 48 vom 14. Mai 1963, S. 650

144 Wohnungsbaufinanzierungsbestimmungen 1976 - WFB 1976, Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 29 vom 23. April 1976, S. 479

145 Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1984, RdErl. d. Ministers für Landes- und Stadtentwicklung vom 16. März 1984, zuletzt geändert am 12.2.1987

146 Schreiben der Stadt Köln vom 26.5.1976 an die Kreissparkasse Köln, das dem Verfasser in Kopie vorliegt.

Da andere Bewilligungsbehörden sich ebenso verhielten, führte dieses zwangsläufig zu Einwänden der nordrhein-westfälischen Sparkassen und schließlich am 8. Juni 1976 zu einer Eingabe an den Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen durch die beiden Sparkassen- und Giroverbände des Landes.[147] Aufgrund der Einwände der Sparkassen erteilte die Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen (= WFA) den Sparkassen auf schriftlichen Antrag zunächst im Einzelfall die entsprechende Ausnahmegenehmigung. Am 7. Juli 1976 wurde dann durch die WFA eine generelle Ausnahmegenehmigung für die Sparkassen und die anderen von der Neuregelung betroffenen Finanzierungsinstitute erlassen [148], womit der alte Zustand inhaltlich wieder hergestellt wurde.

Diese Ausnahmegenehmigung enthielt dann bezüglich der Sparkassen in Ziffer II, Absatz 2 eine neue unrealistische Bestimmung. Sie lautete: "Unterzehnjährige Zinsbindungen dürfen bei öffentlich-rechtlichen Sparkassen nur anerkannt werden, wenn die Darlehen aus Spareinlagen refinanziert werden."[149] Dadurch sollte nach Angaben der WFA bezweckt werden, daß unterzehnjährige Festzinssätze für Darlehen trotz Festzinsvereinbarung entsprechend gesenkt werden müssen, wenn die Zinssätze für Spareinlagen gesenkt werden, andererseits aber Zinssatzerhöhungen nicht zulässig sind. Eine solche Regelung ist finanzwirtschaftlich unverständlich und unrealistisch. In der Praxis werden Darlehen mit Festzinssätzen nicht aus Spareinlagen refinanziert, sondern aus anderen Einlagen mit entsprechenden Laufzeiten, beispielsweise aus Sparkassenbriefen. Diese von der WFA erlassene Regelung steht im übrigen im Widerspruch zu ihrer eigenen Feststellung vom 8.12.1975, in der es heißt, "daß

147 Rheinischer Sparkassen- und Giroverband, Vorstandsinformation, Nr. 57 vom 22. Juni 1976
148 Rundschreiben der WFA vom 7. Juli 1976, das dem Verfasser in Kopie vorliegt.
149 Ebenda

Zinsfestschreibungen bei anderen Sparkassen eher dann erfolgen, wenn die Darlehen aus Sparkassenbriefen refinanziert werden."[150]

Mit der Zulassung unterzehnjähriger Festbindungsfristen wollte die WFA offensichtlich den veränderten Marktgegebenheiten Rechnung tragen, wobei sie jedoch die tatsächlichen Zusammenhänge nicht richtig erkannte. Die Veränderung war dadurch eingetreten, daß es den Sparkassen Ende der sechziger Jahre gestattet worden war, Sparkassenbriefe und Sparkassenobligationen auszugeben. Auf diese Weise flossen ihnen Refinanzierungsmittel zu, die für eine bestimmte Anzahl von Jahren mit einem festen Zinssatz ausgestattet waren und sie somit in die Lage versetzten, auch Hypothekendarlehen mit entsprechenden Festzinssätzen auszustatten. Überwiegend handelte es sich um Festzinssätze für vier und fünf Jahre.[151] Seit 1986 dürfen die Sparkassen auch Inhaberschuldverschreibungen ausgeben, die in der Regel Laufzeiten von sechs bis zehn Jahren haben. Trotz dieser veränderten Refinanzierungssituation besteht das bilanzwirksame Sparvolumen der Sparkassen nach wie vor überwiegend aus zinsvariablen Spareinlagen. Ihr Anteil am bilanzwirksamen Sparvolumen betrug Ende Februar 1988 bei den bundesdeutschen Sparkassen insgesamt 74,6%.[152] Selbst bei Großsparkassen, die Sparkassenbriefe, Sparkassenobligationen und Inhaberschuldverschreibungen in stärkerem Maße ausgeben, ist der Anteil noch beachtlich hoch. So waren das per 31.12.1986 beispielsweise bei der Kreissparkasse Köln 61,9% [153] und bei der Stadtsparkasse Köln 69,7%.[154]

---

150 Schreiben der WFA vom 8.12.1975 an die Kreissparkasse Köln, das dem Verfasser in Kopie vorliegt.

151 Siehe auch Erwin HUBERTY, Optimale Finanzierung von Wohnungseigentum, Würzburg 1982, S. 38 und Lidwina KÜHNE-BÜNING, Strukturprobleme des Realkredits - Auswirkungen verkürzter Refinanzierungsfristen auf die Wohnungswirtschaft, in: JENKIS/KÜHNE-BÜNING, a.a.O., S. 30

152 Kreditvergabe der Sparkassen wuchs im Februar verhalten, in: Sparkassenzeitung vom 31.3.1988

153 Kreissparkasse Köln, Geschäftsbericht 1986, Die relativen Anteile wurden anhand der Bilanzzahlen S. 51 ermittelt.

154 Stadtsparkasse Köln, Geschäftsbericht 1986, S. 45

Die Sparkassenbriefe erreichten bei der Kreissparkasse Köln einen Anteil von 24,9% und bei der Stadtsparkasse Köln von 19,2%. Zu mehr als 80% verteilten sie sich auf Laufzeiten von vier und fünf Jahren. Diese Zahlen zeigen, daß selbst nach der Veränderung der Refinanzierungssituation die Sparkassen auch heute kaum in der Lage sind, Darlehen mit zehnjähriger Bindungsfrist aus den Kundeneinlagen zu refinanzieren. Insofern ist es auch konsequent, daß die generelle Ausnahmegenehmigung weiterhin aufrecht erhalten bleibt. Die Forderung der WFA, daß Darlehen mit unterzehnjähriger Zinsfestschreibung aus Spareinlagen refinanziert werden müssen bzw. daß "Darlehen mit Festzinssätzen, die aus Sparkassenbriefen und -obligationen refinanziert werden, nur mit einer Zinsfestschreibung von mindestens 10 Jahren anerkannt werden können",[155] ist nicht haltbar.

Unabhängig von der nicht richtig erkannten Refinanzierungssituation ist außerdem kein überzeugender Grund erkennbar, weshalb die den öffentlichen Mitteln vorgehenden Fremdmittel grundsätzlich mit Festzinssätzen von zehn Jahren ausgestattet sein sollen. Für den Darlehensnehmer können andere Finanzierungsbedingungen vorteilhafter sein, was aus folgenden aktuellen Beispielen deutlich wird.

Es soll ein Hypothekendarlehen von DM 100.000 mit 1% Tilgung und 100% Auszahlung aufgenommen werden. Hierfür werden folgende Bedingungen angegeben:

1. Zinssatz 5,8% variabel
   Zahlung vierteljährlich
   Tilgungsverrechnung vierteljährlich[156]

155 Schreiben der WFA vom 29. April 1987 an die Kreissparkasse Köln, das dem Verfasser in Kopie vorliegt.
156 Konditionenrundschreiben Nr. 44 der Kreissparkasse Köln vom 1.12.1987, das am 17.2.1988 noch gültig war

2. Zinssatz 5,95% fest für 5 Jahre
   Zahlung vierteljährlich
   Tilgungsverrechnung jährlich [157]

3. Zinssatz 6,95% fest für 10 Jahre
   Zahlung vierteljährlich
   Tilgungsverrechnung jährlich [158]

Unter sonst gleichen Bedingungen ergeben sich für 10 Jahre die in der folgenden Tabelle dargestellten Finanzierungsverläufe:[159]

157 Konditionenrundschreiben der Deutsche Centralbodenkredit-Aktiengesellschaft vom 17. Februar 1988
158 Ebenda
159 Die Tabellenwerte ergeben sich aufgrund der vorgegebenen Bedingungen aus Berechnungen des Weseler Rechenzentrums vom 5. und 7. April 1988, die dem Verfasser vorliegen.

Tab. 49: Ausgewählte Finanzierungsverläufe

Beispiel	Nominalzinssatz %	Monatliche Belastung DM	Restschuld nach 10 Jahren DM	Zinsen für 10 Jahre DM	Effektivzins nach PAngV* %
1	5,8 variabel	566,67	86.575,58	54.575,58	5,930
2	5,95 5 Jahre fest	579,17	86.850,11	56.350,11	6,117
3	6,95 10 Jahre fest	662,50	86.216,13	65.716,13	7,174

* PAngV = Preisangabenverordnung

Veränderungen des Kapitalmarktes und damit der Finanzierungsbedingungen können nicht vorausgesehen werden. Um trotzdem gewisse Anhaltspunkte zu erhalten, wurden für die Beispiele 1 und 2 Alternativen gerechnet. Für das Beispiel 1 wurde unterstellt, daß sich der variable Zinssatz alle 2 Jahre um 0,5% erhöht. Analog dazu wurde für Beispiel 2 angenommen, daß der Nominalzins für den 2. Fünfjahresfestzinsraum um 1% höher ist. Das führt zu folgenden Ergebnissen:

Tab. 50: Alternative Finanzierungsverläufe

Beispiel	Nominalzinssatz %	Monatliche Belastung DM	Restschuld nach 10 Jahren DM	Zinsen für 10 Jahre DM	Effektivzins nach PAngV %
1 A	5,8 1.+ 2.J.	566,67			
	6,3 3.+ 4.J.	608,33			
	6,8 5.+ 6.J.	650,--			
	7,3 7.+ 8.J.	691,67			
	7,8 9.+10.J.	733,33	85.562,17	63.562,17	6,812
2 A	5,95 1.- 5.J.	579,17			
	6,95 6.-10.J.	657,83	86.697,18	60.916,78	6,540

Der Zahlenvergleich auf der Grundlage des derzeitigen Kapitalmarktniveaus weist die Variante mit dem Festzinssatz für 10 Jahre als die mit dem höchsten Zinsaufwand und dem höchsten Effektivzinssatz aus. Da die Darlehensnehmer, die öffentliche Mittel in Anspruch nehmen, in der Regel auf diese Förderung angewiesen sind und nicht über ein unbegrenztes Einkommen verfügen, ist nicht einzusehen, weshalb die öffentliche Hand durch starre Förderungs- und Finanzierungsbestimmungen es ihnen nicht gestattet, vorteilhafte Marktsituationen zu nutzen, und ihnen stattdessen höhere Zinsbelastungen abverlangt. Mögliche schlechte Erfahrungen aus Hochzinsphasen sind nicht auf den variablen Zinssatz zurückzuführen, sondern auf nicht vertretbare Finanzierungsstrukturen und Finanzierungsmodelle wie beispielsweise die 100%-Finanzierungen.

Wenn die Wohnungsbauförderungs- bzw. -finanzierungsbestimmungen so wie in dem Beispiel aus Nordrhein-Westfalen formuliert werden, ergeben sich bei der Zusammenarbeit zur Förderung des Wohnungsbaus zwangsläufig Störungen zwischen der öffentlichen Hand und den öffentlich-rechtlichen Sparkassen. Dieses dürfte nicht sein, da alle Faktoren und Gegebenheiten für eine enge Zusammenarbeit sprechen. Daß dennoch Störungen auftreten, zeigt ein weiteres Beispiel[160] vom Oktober 1987, in dem die Stadt Köln die Bewilligung der öffentlichen Mittel davon abhängig machte, daß das von einer Sparkasse angebotene Hypothekendarlehen mit variablem Zinssatz durch ein Hypothekendarlehen mit einem festen Zinssatz von 10 Jahren ersetzt werde. Da die Sparkasse aufgrund ihrer Refinanzierungsmöglichkeit hierzu nicht in der Lage war, wurde das Hypothekendarlehen bei einem anderen Kreditinstitut aufgenommen.

Im Interesse der zu fördernden Darlehensnehmer sollte die öffentliche Hand die Förderungsbestimmungen so flexibel gestalten, daß allen Marktgegebenheiten Rechnung getragen

160 Dieses Beispiel ist in einem Aktenvermerk der Kreissparkasse Köln dokumentiert. Der Aktenvermerk liegt dem Verfasser in Kopie vor.

wird und die Darlehensnehmer über die für sie günstigsten Konditionenvarianten selbst entscheiden können. Dann gäbe es auch die hier aufgezeigten Hemmnisse in der an sich selbstverständlichen Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Sparkassen zum Zwecke der Wohnungsbauförderung nicht. Die Sparkassen können bei der Durchführung der öffentlichen Förderprogramme wie in der Vergangenheit einen beachtlichen Beitrag leisten. Es liegt an der öffentlichen Hand, dieses im Interesse der Wohnungsbauförderung zu nutzen.

4.4.3 Durch Wohnungsvermittlungen

Gegenstand der Förderung des Wohnungsbaues ist die Wohnungsversorgung. An sie wird die Anforderung gestellt, eine Mindestversorgung mit Wohnraum zu gewährleisten.[161] Angesichts des derzeitigen Wohnungsbestandes ist diese zumindest quantitativ gegeben. Das eigentliche derzeitige und zukünftige wohnungspolitische Problem besteht jedoch darin, "daß trotz eines ausreichenden Gesamtwohnungsbestandes relativ viele Wohnungssuchende Schwierigkeiten haben, eine Wohnung zu finden, die ihren Wünschen entspricht."[162] Bei dieser Wohnungssuche könnten die Sparkassen behilflich sein und so einen zusätzlichen Beitrag zur Förderung des Wohnungsbaues und damit zur Wohnungsversorgung leisten.

Ihre Tätigkeit könnte sich dabei auf folgende Bereiche erstrecken:

1. den Mietbereich,
2. den Kaufbereich und
3. den Kapitalanlagebereich.

Im Mietbereich könnten die Wohnungswünsche von Kunden und Nichtkunden des Geschäftsgebietes entgegengenommen, syste-

161 BLUMENROTH, a.a.O., S. 27
162 STERN, a.a.O., S. 27

matisiert und in geeigneter Form veröffentlicht werden. Ebenso könnte mit den Angeboten zur Vermietung von Wohnungen verfahren werden. Auf der Basis dieser Informationen wären die Sparkassen dann auch in der Lage, zwischen Nachfrage und Angebot aktiv zu vermitteln und damit einen Beitrag zu der nach Engelbrecht-Greve[163] als freiwillig, teilweise als pflichtig angesehenen kommunalen Aufgabe, Wohnungen zu vermitteln, zu leisten.

Genauso könnten sich die Sparkassen bei Kaufwünschen und Verkaufsangeboten von Grundstücken, Eigentumswohnungen, Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Mehrfamilienhäusern verhalten.

Der Haus- und Grundbesitz dient aber nicht nur der Erfüllung der eigenen Wohnwünsche, sondern eignet sich durchaus auch für die Kapitalanlage. Daran ändern auch die insbesondere in den letzten Jahren unerfreulichen Erscheinungen des Wohnungsmarktes und die teilweise negativen Erfahrungen nichts. Diese sind überwiegend darauf zurückzuführen, daß Wohnungen ohne ausreichende Markt- und Standortanalysen errichtet und unter dem Aspekt von hohen Steuerersparnissen und überzogenen Miet- und Wertsteigerungsprognosen mit beachtlichen Gewinnen für die Verkäufer an unkritische Kapitalanleger veräußert wurden. Die so konzipierten Modelle waren zum Scheitern verurteilt. Die Immobilieninvestitionen jedoch, die von realistischen Grundlagen ausgingen, haben sich trotz aller Wirren am Wohnungsmarkt als sinnvolle Kapitalanlage erwiesen.

Insbesondere unter langfristigen Aspekten hat der Haus- und Grundbesitz manchen alternativen Anlageformen den Rang abgelaufen.[164] Aus diesem Grunde und weil angesichts der wirtschaftlichen Situation in der Bundesrepublik Deutschland immer noch Kapital nach Anlage drängt, sollten sich

163 Thies-Hinrich ENGELBRECHT-GREVE, Wohnungsvermittlung als kommunale Aufgabe, Kiel 1978, S. 174

164 Wolfgang THIELE, Vermögensbildung mit Eigentumswohnungen unter dem Einfluß der Inflation, Wiesbaden 1974, S. 15

die Sparkassen diesem Markt intensiver widmen. Durch seriös konzipierte Immobilienangebote aus dem Geschäftsgebiet könnte die Kapitalflucht in andere Regionen oder Länder verhindert, die heimische Wirtschaft gestärkt und Schaden für die potentiellen Anleger vermieden werden.

Im Mietbereich sind bisher keine Tätigkeiten der Sparkassen festzustellen. Dagegen ist das Vermittlungsgeschäft im Kaufbereich durchaus schon zur Regel geworden,[165] wenn auch teilweise nur in Kooperation mit der regional zuständigen öffentlichen Bausparkasse oder entsprechenden Tochtergesellschaften.[166],[167] Auch im Kapitalanlagebereich sind Aktivitäten der Sparkassen festzustellen. Diese bestanden bisher überwiegend in der Auflage geschlossener Immobilienfonds, wobei auch in diesen Fällen Kooperationspartner eingeschaltet wurden.[168] Insgesamt ist festzustellen, daß die Vermittlungstätigkeit der Sparkassen auf dem Wohnungsmarkt noch nicht sehr ausgeprägt ist. Eine am öffentlichen Auftrag ausgerichtete Übernahme oder Intensivierung dieser Vermittlungstätigkeiten würde nicht nur ein beachtlicher

165 Vgl. auch Albert SCHOTTENHEIM, DV-Unterstützung für die Immobilien-Vermittlung in Sparkassen, in: Betriebswirtschaftliche Blätter 8/1987, S. 350

166 In Nordrhein-Westfalen ist das beispielsweise die LBS Immobilien GmbH, eine Tochtergesellschaft der Landesbausparkasse. Siehe dazu: Immobilien Rundblick, Eine aktuelle Sonderausgabe der Kreissparkasse Köln und der LBS Immobilien GmbH, Ausgabe Mai 1988, S. 1 und Wolfgang-Ludwig MEHREN, Immobilienvermittlung durch die Sparkasse, in: Sparkasse 5/88, S. 205 und Konrad MÜLLER, Ein buntes Bukett an Dienstleistungen, in: Sparkasse 9/1979,S. 330

167 Obwohl die privaten Makler gegen diese Aktivitäten der Kreditinstitute protestieren, können sie diese Entwicklung nicht aufhalten und nicht verhindern.

168 So hat beispielsweise die Kreissparkasse Köln zusammen mit der Rheinisch-Westfälischen Immobilien-Anlagegesellschaft mbH (RWI), einem Tochterunternehmen der Westdeutschen Landesbank (WestLB) verschiedene geschlossene Immobilienfonds aufgelegt und die Anteile den eigenen Kunden zum Zwecke der Kapitalanlage angeboten. Geschäftsbericht 1986, Kreissparkasse Köln, S. 29. Die Stadtsparkasse Köln hat solche Immobilienfonds zusammen mit der Grundbesitz-Anlagegesellschaft Köln Dr. SCHWEYER KG aufgelegt. Geschäftsbericht 1984, Stadtsparkasse Köln, S. 23; vgl. auch Ludwig POULLAIN, Geschäftspolitische Prinzipien der Sparkassenorganisation, in: Neuzeitliche Bankpolitik, a.a.O., S. 101

Betrag zur Wohnungsbauförderung und zur Eigentumsbildung sein, sondern auch den Wettbewerb beleben, zum Marktausgleich beitragen und den Sparkassen selbst nutzen.

4.4.4 Durch Beobachtung des Wohnungsmarktes

Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues setzen die Kenntnis der Wohnungsversorgungssituation voraus. Da der Wohnungsmarkt aber aus vielen regionalen und teilweise sehr unterschiedlichen Teilmärkten besteht, [169] können die für das Bundesgebiet oder auch für die einzelnen Bundesländer zusammengefaßten Daten und Informationen lokale Versorgungsdefizite und Versorgungsprobleme nicht deutlich aufzeigen. Im übrigen sind diese Informationen wegen der zu großen Zeitabstände zwischen den einzelnen Erhebungen nicht zeitnah genug.[170] Die Sparkassen könnten diese Informationslücke in Zusammenarbeit mit den sie tragenden Kommunen schließen, indem sie sich zu einer ständigen Marktbeobachtung und regelmäßigen Berichterstattung entschließen.[171] Hierfür sind sie nicht nur wegen der engen Bindung an die Kommune besonders geeignet, sondern vielmehr durch ihre geschäftliche Tätigkeit in der Region, das weit verbreitete Zweigstellennetz, den relativ hohen Marktanteil und den dadurch gegebenen Zugriff auf bereits vorhandene Daten. Aber auch die Kommunen verfügen über entsprechende Daten, die durch Zusammenfassung und Systematisierung mit den Daten der Sparkasse für eine regelmäßige und realistische Beschreibung des regionalen Wohnungsmarktes verwendet werden könnten.

Es wäre denkbar, für diese Zwecke einen einheitlichen statistischen Erhebungsbogen mit folgendem Inhalt zu erstellen:

---

169 BLUMENROTH, a.a.O., S. 126 und SCHNEIDER/KORNEMANN, a.a.O., S. 89 und HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 119

170 POULLAIN, Wohnungsbau ..., a.a.O., S. 16

171 Vgl. dazu: HEUER/KÜHNE-BÜNING/NORDALM/DREVERMANN, a.a.O., S. 165 f.

1. Angaben zur Bestimmung der Wohnung
   (z.B. Ort, Straße, Hausnummer, Wohnungsnummer, Grundbuchnummer, Flurstück)

2. Angaben zur Beschreibung der Wohnungsversorgungssituation
   Zum Beispiel:

   - Gebäudeart
     (Eigentumswohnung, Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus, Mehrfamilienhaus)

   - Eigentumsverhältnisse
     (z.B. Privatpersonen, Wohnungsgesellschaften, Kommunen)

   - Nutzungsart
     (Eigennutzung, Vermietung, Leerstand)

   - Wohnfläche und Zahl der Räume

   - Belegung
     (Zahl der Personen)

   - Wohnungsqualität
     (z.B. Lage und Wohnumfeld, Alter, baulicher Zustand, Versorgungsanschlüsse, sanitäre Verhältnisse, Beheizung)

   - Mietpreis und Nebenkosten

3. Angaben zu den Wohnwünschen
   (analog zu den Einzelpunkten unter 2.)

4. Angaben der Vermieter
   (z.B. Probleme und Schwierigkeiten bei der Vermietung, Markthemmnisse)

Ein derartiger statistischer Erhebungsbogen könnte bei jeder langfristigen Wohnungsbaufinanzierung, bei der die Sparkassen die genannten Informationen überwiegend sowieso benötigen, generell ausgefüllt werden. Ähnlich könnte bei den An- und Ummeldungen bei den Meldebehörden oder bei den Eigentumseintragungen bei den Grundbuchämtern verfahren werden. Sicherlich gibt es im laufenden Geschäftsverkehr auch andere Gelegenheiten, die Kunden um die Ausfüllung des Statistikbogens zu bitten. Die Sparkassen könnten diesen Bogen auch in regelmäßigen zeitlichen Abständen z.B. jährlich oder alle zwei Jahre an alle Kunden verteilen und die Rückgabequote durch Verlosung von Preisen erhöhen. Es ist nicht notwendig, alle Wohnungen des Geschäftsgebietes zu erfassen. Angesichts der Vielzahl der Kunden der Sparkassen kann erwartet werden, daß die Zahl der ausgefüllten Erhebungsbögen groß genug ist, um realistische Aussagen zur regionalen Wohnungsmarktsituation formulieren zu können.

Alle wie auch immer gesammelten Erhebungsbögen müßten von der Sparkasse in einer Datenbank gespeichert, ausgewertet und global in einem regelmäßigen Bericht dargestellt werden. Da die Erhebungsbögen keine direkten Personalangaben enthalten und nur zusammengefaßte Ergebnisse veröffentlicht werden, dürften datenschutzrechtliche Bestimmungen diesem Verfahren grundsätzlich nicht im Wege stehen. Ein solcher Bericht sollte zusätzlich Aussagen zur Einkommensentwicklung, zur Änderung der Bevölkerungszahl und der Haushalte und zur Entwicklung der Wirtschaftsstruktur in der jeweiligen Region enthalten.[172]

172 Daß dieses möglich ist, zeigt das vom Hessischen Sparkassen- und Giroverband entwickelte BAS-Beobachtungs- und Analysesystem, das das Ziel verfolgt, die Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur des örtlichen Marktes der einzelnen Sparkasse transparent zu machen. Einzelheiten siehe: Hans-Peter ZUREK, BAS-Beobachtungs- und Analysesystem, in: Betriebswirtschaftliche Blätter 2/1988, 37. Jg. S. 72 ff.

Mit einer solchen umfassenden und objektiven Marktinformation, die auch für die einzelnen Kommunen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung hat,[173] würden die Sparkassen nicht nur einen Beitrag zur Wohnungsbauförderung leisten, sondern durch das Aufzeigen von Versorgungsengpässen, Versorgungsüberschüssen und Wohnwünschen mehr Markttransparenz schaffen, dadurch Angebot und Nachfrage positiv beeinflussen, Fehlentwicklungen vermeiden helfen [174] und den am Markt Beteiligten Entscheidungsgrundlagen für ihr zukünftiges Handeln liefern.[175] Durch das gleichzeitige Offenlegen von Beeinträchtigungen des Marktmechanismus und Verzerrungen durch staatliche Eingriffe könnten Entscheidungsgrundlagen für die Überprüfung und Anpassung des Mietrechts ermittelt werden. Schließlich sind die Erkenntnisse einer derartigen Marktbeobachtung auch für die Sparkassen selbst hinsichtlich der Risikobeurteilung bei der Beleihung von Haus- und Grundbesitz von großem Nutzen.

4.4.5 Durch Schaffung von Markttransparenz bei den Finanzierungsangeboten

Der Wohnungsbau ist nur möglich, wenn die hierfür notwendigen Finanzierungsmittel auch zur Verfügung stehen. Neben Eigenmitteln und öffentlichen Mitteln sind das überwiegend Wohnungsbaukredite und -darlehen der Kreditinstitute, zum Teil auch der Versicherungsgesellschaften. Da aufgrund der wirtschaftlichen Situation in der Bundesrepublik Deutschland die Geldersparnisbildung hoch ist, sammeln sich bei den genannten Kapitalsammelstellen große Beträge an, die der Anlage bedürfen. Deshalb haben sich in der Vergangenheit alle Institutsgruppen mehr und mehr auch dem Wohnungsmarkt zugewandt und Kredite und Darlehen für den Wohnungsbau angeboten, was auch heute noch zutrifft.

---

173 DANNEBOM, a.a.O., S. 59
174 Vgl. BLUMENROTH, a.a.O., S. 127
175 Vgl. Handelsblatt vom 6./7.6.1986, Das Thema Leerstand hat die Preisprobleme abgelöst, S. 23

In dem Bemühen, möglichst viele Interessenten für die Annahme des institutseigenen Angebotes zu überzeugen, wurden die Finanzierungsangebote häufig so gestaltet, daß die sich aus der Finanzierung ergebende monatliche Belastung, die für den kreditnachfragenden Kunden von ausschlaggebender Bedeutung ist, möglichst gering war. Die vielen Nebenbedingungen wurden oft nicht deutlich und wegen der Komplexität in ihren Auswirkungen vom Kreditnachfrager erst gar nicht erkannt. Diese Gestaltungsmöglichkeiten wurden besonders von den Verkäufern von Häusern und Wohnungen und ihren Finanzierungsberatern angewendet, weil sie mit einer möglichst niedrigen monatlichen Belastung, die teilweise unter der monatlichen Miete, zumindest aber in der Nähe der monatlichen Miete lag, Interessenten zum Kauf eines Hauses oder einer Wohnung bewegen wollten. Welche Gestaltungsmöglichkeiten sich hier ergeben, soll an folgendem fiktiven Beispiel erläutert werden.

Es soll ein Wohnungsbaudarlehen über DM 100.000,- mit einem Zinssatz von 8%, fest für 5 Jahre, einer Tilgung von 1% zuzüglich ersparter Zinsen und einer Auszahlung von 100% gewährt werden. Die monatliche Zins- und Tilgungsleistung (=Annuität) beträgt dann DM 750,-. Wird ein Disagio von 10% berücksichtigt, kann der Nominalzinssatz bei gleichem Ertrag für das Kreditinstitut auf 5,5% gesenkt werden.[176] Damit der Kreditnehmer aber wie im ersten Fall DM 100.000,- erhält, muß das Bruttodarlehen nunmehr DM 111.111,- betragen. Die Zins- und Tilgungsleistung (5,5% Zins und 1% Tilgung) wird dann vom Bruttodarlehen berechnet und beträgt DM 602,- statt DM 750,- im ersten Beispiel.

Die monatliche Belastung kann auch durch die Aussetzung der Tilgung für ein bis drei Jahre gesenkt werden. Im Beispiel 1 wären das rund DM 83,- und im Beispiel 2 rund DM 93,- monatlich. Von der Verkäuferseite wurde oft auch ein Lastenzuschuß von ein bis zwei Jahren gewährt, um den allerdings

176 Paul BRAESS und Hermann FANGMEYER, Effektivzinssätze III für Festdarlehen, Stuttgart 1967, Tabelle A, S. 41 ff.

vorher der Kaufpreis erhöht wurde. Weiterhin kann die monatliche Belastung durch die Inanspruchnahme von Aufwendungsdarlehen und die Steuerersparnis aufgrund der Abschreibungsmöglichkeiten nach § 7 b Einkommensteuergesetz (bis 31.12.1986) und seit 01.01.1987 nach § 10 e Einkommensteuergesetz niedriger gestaltet werden.

Durch die Anwendung dieser Gestaltungsmöglichkeiten konnte die anfängliche Belastung erheblich reduziert werden, was häufig für den Kaufentschluß von entscheidender Bedeutung war. Dem Käufer wurde aber nicht deutlich, wie diese Belastung in der Zukunft durch den Wegfall des Lastenzuschusses, das Einsetzen der Tilgung, den stufenweisen Abbau des Aufwendungsdarlehens, den Ablauf der Disagioregelung und das Auslaufen der Abschreibungsmöglichkeit permanent zunahm. Teilweise wurden dann Größenordnungen erreicht, die bei dem gegebenen Einkommen nicht mehr getragen werden konnten und so zwangsläufig zur Veräußerung der Immobilie oder gar zur Zwangsversteigerung führen mußten.

Neben diesen Gestaltungsmöglichkeiten gibt es aber noch andere Faktoren, die den Preis einer Wohnungsbaufinanzierung mitbestimmen. Das sind einmalige Bearbeitungsgebühren, Zinszuschläge bis zur Vollauszahlung, Bearbeitungsgebühren für Teilauszahlungen, Zahlungs- und Zinsverrechnungstermine, Wertschätzungsgebühren und Bereithaltungsprovisionen.

Um den unkundigen Kreditnehmer vor Mißbräuchen zu schützen, hat der Gesetzgeber deshalb am 14. März 1985 die Preisangabenverordnung erlassen, [177] nach der für jedes Darlehen der anfängliche effektive Jahreszins anzugeben ist. Dieser ist nach einer vorgeschriebenen Methode zu ermitteln, wobei alle preisbeeinflussenden Faktoren berücksichtigt werden. Nicht einbezogen wird die Wertschätzungsgebühr und die Bereithaltungsprovision. Die Wertermittlung ist Voraussetzung für eine mögliche Beleihung eines Objektes. Die hierfür entstehenden Kosten sind in jedem Fall zu zahlen, unabhän-

177 Bundesgesetzblatt 1985, Teil I, S. 580 ff.

gig davon, ob die Darlehensgewährung zustandekommt oder nicht. Insofern sind sie auch kein Preisbestandteil des Darlehens. Ähnlich ist das mit der Bereithaltungsprovision. Sie ist ein Entgelt dafür, daß das Kreditinstitut die zugesagte Kredit- oder Darlehenssumme jederzeit abrufbereit hält. Unabhängig davon können die Abruftermine zum Zeitpunkt der Darlehenszusage rechnerisch nicht erfaßt werden,weil diese vom zeitlichen Ablauf des Kauf- oder Baugeschehens und der Sicherstellung der sonstigen Auszahlungsvoraussetzungen abhängen.

Die Angabe des anfänglichen effektiven Jahreszinses nach der Preisangabenverordnung bringt zwar für die Kredit- und Darlehensnehmer bessere Vergleichsmöglichkeiten der einzelnen Finanzierungsangebote, aber die Praxis zeigt, daß hiervon durch andere Argumentationen erfolgreich abgelenkt wird. Dieses soll an zwei Beispielen erläutert werden.

Beispiel 1:
Eine Bausparkasse bietet DM 100.000,- im Rahmen eines speziellen Finanzierungsmodells[178] mit einem Zinssatz von 8% an.[179] Die Zins- und Tilgungsleistungen für die gesamte Laufzeit werden von der Bausparkasse mit DM 245.490,- angegeben. Von dieser Summe wird der Darlehensbetrag von DM 100.000,- abgezogen, so daß insgesamt DM 145.490,- an Zinsen und Gebühren entstanden sind.

Der Finanzierungsberater berechnet dann die Kosten für ein traditionelles Hypothekendarlehen. Bei 8% Zinsen und 1% Tilgung beträgt die Laufzeit 28,6 Jahre[180] und die jährliche Annuität DM 9.000,-. In 28,6 Jahren werden somit DM 257.400,- gezahlt. Nach Abzug der Darlehenssumme verbleiben

178 Das Berechnungsbeispiel der Bausparkasse und die Vergleichsrechnung liegen dem Verfasser vor.
179 Der Zinssatz von 8% wurde in dem Rechenbeispiel für die Zwischenkredite der Bausparkasse konstant gehalten, obwohl er den jeweiligen Marktverhältnissen angepaßt werden kann. Ebenso wurde bei dem Rechenbeispiel für das traditionelle Hypothekendarlehen verfahren.
180 Paul BRAESS und Hermann FANGMEYER, Effektivzinssätze I für Tilgungsdarlehen, Stuttgart 1967, Tabelle A, S. 18

dann Kosten von DM 157.400,-, also DM 11.910,- mehr als bei der Bausparfinanzierung. Die Konsequenz ist in der Regel, daß sich der Kunde für die Bausparfinanzierung entscheidet. Dieser Vergleich ist jedoch falsch, weil der monatliche Liquiditätsaufwand und die Laufzeit der Finanzierungen unterschiedlich sind. Im Bausparmodell steigt die monatliche Belastung von DM 717,- in bestimmten Zeitintervallen bis auf DM 917,-, während sie bei der traditionellen Hypothek bei DM 750,- konstant gehalten wird. Wenn der Kunde die Liquidität für die Bausparfinanzierung aufbringen kann, kann er das auch für das traditionelle Hypothekendarlehen. Die unter diesen Bedingungen vorgenommene Berechnung führt dann bei dem Hypothekendarlehen zu höheren Tilgungen und damit zu niedrigeren Kosten. Sie betragen dann DM 134.457,- zu DM 145.490,- aus der Bausparfinanzierung. Somit ist die Hypothekenfinanzierung für den Kunden bei gleichem monatlichen Liquiditätsaufwand DM 11.033,- günstiger als die Bausparfinanzierung.

Beispiel 2:
Im Rahmen eines komplizierten Finanzierungsmodells[181] bietet eine Bausparkasse Finanzierungen an, die in der monatlichen Belastung immer niedriger sind als traditionelle Finanzierungsangebote. Dabei wird jedoch nicht auf die Laufzeit der Finanzierungsangebote hingewiesen. Erst die ausführliche Darstellung des Verlaufs der Finanzierung macht deutlich, daß die Bausparfinanzierung eine Laufzeit von 53 Jahren hat und die traditionelle Finanzierung 33 Jahre läuft. Für den Kreditnehmer bedeutet das, daß er bei diesem Finanzierungsmodell pro DM 100.000,- Darlehen DM 35.575,- mehr Zinsen aufwenden muß als bei der traditionellen Finanzierung.

Diese beiden Beispiele, bei denen einmal aufgrund eines falschen Vergleichs mit niedrigeren Kosten während der gesamten Laufzeit und zum anderen mit einer niedrigeren monatlichen Belastung argumentiert wird, zeigen, daß in der

181 Die entsprechenden Berechnungen liegen dem Verfasser vor.

Praxis auf den ersten Blick logisch erscheinende Argumentationsweisen angewandt werden, um zu Finanzierungsabschlüssen zu kommen, die sich für den Kreditnehmer jedoch als nachteilig erweisen.[182]

Deshalb sind hier die öffentlich-rechtlichen Sparkassen im Bewußtsein ihres öffentlichen Auftrages und unter dem Anspruch, dem Wohle der Allgemeinheit dienen zu wollen, ganz besonderes dazu aufgerufen, durch entsprechende Aufklärungsarbeit für mehr Markttranzparenz zu sorgen. Dabei sollten sie durch eine klare, verständliche und nachvollziehbare Gestaltung ihrer eigenen Finanzierungsangebote mit gutem Beispiel vorangehen und so den Wettbewerb beleben.[183] Auch damit können sie einen Beitrag zur Wohnungsbauförderung leisten.

4.4.6 Durch Zusammenarbeit mit den Kommunen

Bei der Erfüllung ihrer Aufgabe, die Bevölkerung ausreichend und menschenwürdig mit Wohnraum zu versorgen, sind die Kommunen, insbesondere unter dem Aspekt der unsicheren künftigen Entwicklung der Gesamtwirtschaft, auf möglichst zeitnahe und umfassende Informationen zum regionalen Wohnungsmarkt angewiesen, die nur durch ständige Beobachtungen des Wohnungsmarktes gewonnen werden können. Dabei können sie sich anderer örtlicher Unternehmen, insbesondere aber der von ihnen getragenen öffentlich-rechtlichen Sparkassen bedienen.[184] Deren Erkenntnisse aus der Wohnungsbaufinanzierung, der Wohnungsvermittlung und die von ihnen nach den in Ziffer 4.4.4 dargestellten Erhebungsmöglichkeiten zu ermittelnden relevanten wohnungswirtschaftlichen Daten könnten für die Kommunen durch einen ständigen Informationsaustausch mit ihrer Sparkasse zu einer wichtigen Grundlage für

182 Die Zulässigkeit solcher Verhaltensweisen muß in Frage gestellt werden. Im Rahmen dieser Arbeit würde es jedoch zu weit führen, dieses juristisch zu überprüfen.
183 Vgl. dazu auch BENÖLKEN, a.a.O., S. 373
184 DANNEBOM, a.a.O., S. 60

die Ermittlung des künftigen Wohnungsbedarfs und die sich daraus ergebenden Entscheidungen werden. Im Interesse der gemeinsamen Verpflichtung, den Wohnungsbau zu fördern, sollte ein solcher ständiger Informationsaustausch selbstverständlich sein. Dieses könnte auch dadurch geschehen, daß Sparkassenvorstände oder fachkundige Mitarbeiter beratend an Ratssitzungen, die sich mit Fragen des Wohnungsmarktes befassen, beteiligt werden, soweit dieses wettbewerbsrechtlich zulässig ist.

Örtliche Versorgungsprobleme lassen sich von der Kommune leichter lösen, wenn sie über einen entsprechenden eigenen Wohnungsbestand verfügt [185] oder zumindest die Belegung von Wohnungen langfristig selbst bestimmen kann. Statt die Wohnungen selbst zu bauen, bieten sich in Zusammenarbeit mit den Sparkassen auch andere Möglichkeiten an.

So könnten beispielsweise Wohnimmobilien im Rahmen eines Immobilienleasingvertrages genutzt werden.[186]

Eine andere Möglichkeit wäre die Fonds-Lösung. In diesem Falle könnte die Sparkasse Wohnungen in einem Immobilienfonds zusammenfassen, sie der Kommune langfristig vermieten [187] und ihr für die Mietzeit das alleinige Belegungsrecht geben. Auf diese Weise wäre es möglich, die verschiedensten Objekte bis hin zu Einzelwohnungen und Einfamilienhäusern in den Fonds einzubeziehen. Für die Kommune hätte das den sozial- und gesellschaftspolitischen Vorteil, für die Unterbringung der Wohnungssuchenden, bei denen es sich oft um Fälle aus den sozialen Randgruppen handelt, über ein breiteres Wohnungsangebot zu verfügen, das die Integration der Unterzubringenden in die Gesellschaft eher ermöglicht als kommunale Wohnblöcke, bei denen durch das Zusammenkommen

185 SCHNEIDER/KORNEMANN, a.a.O., S. 132 und Günther BANTZER, Die Städte in der Wohnungspolitik, in: Neue Wohnungsnot in unseren Städten, Fachkonferenz des Deutschen Städtetages 1980 in München, Köln 1980, S. 24

186 Der Bundesminister für Wirtschaft, Studien-Reihe 35, Probleme der Wohnungswirtschaft, Bonn 1982, S. 71

187 Vgl. dazu auch STERN, a.a.O., S. 53

gleicher oder ähnlicher Problemfälle die Tendenz zur gesellschaftlichen Absonderung und zur Ghettobildung eher gegeben ist. Die Fondsanteile könnten den Kunden des Geschäftsgebietes zur Kapitalanlage angeboten werden. Die Fondsverwaltung durch die Sparkasse und die Mietgarantie der Kommune müßten bei sonst marktgerechter Gestaltung wichtige Argumente für die örtliche Bevölkerung sein, solche Fondsanteile zu zeichnen. Hinzu käme das sozialpolitische Argument, daß sie auf diese Weise einen Beitrag zur regionalen Wohnungsversorgung leisten würden, ohne selbst wirtschaftliche Einbußen zu haben. Außerdem bliebe anlagesuchendes Kapital in der Region erhalten.

Eine weitere Möglichkeit der Zusammenarbeit bestände darin, daß die Sparkassen Stiftungen einrichten, deren Erträge ausschließlich für die wohnliche Unterbringung von Minderbemittelten verwendet würden. Damit würden sie den ursprünglichen Gründungsauftrag in besonderer Weise erfüllen.

Eine Zusammenarbeit ist auch dadurch möglich, daß die Sparkassen und die Kommunen Wohnungsbaugesellschaften und Wohnungsverwaltungsgesellschaften gründen oder sich daran beteiligen. Hierfür gibt es bereits viele Beispiele, die durch eine intensivere Zusammenarbeit hinsichtlich der Wohnungsbauförderung im weitesten Sinne effizienter werden könnten.

Sicherlich gibt es in der Praxis noch mehr Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Sparkassen und Kommunen zum Zwecke der Wohnungsbauförderung. Erreicht wird allerdings nur dann etwas, wenn beide Seiten eine solche Zusammenarbeit nicht nur wollen, sondern sie auch tatsächlich ausüben.

4.5 Zusammenfassung

Die Initiative zur Gründung von Sparkassen ging von dem Gedanken aus, in der damaligen Notzeit den ärmeren und mittellosen Bevölkerungsschichten helfen zu wollen. Zu dieser Hilfe sahen sich insbesondere die Kommunen verpflichtet, so daß die Gründung der Sparkassen auch überwiegend von ihnen ausging. Die sich daraus ergebende besondere Rechtsstellung ermöglichte es ihnen, die Sparkassen zur Erfüllung der Gründungsidee und der eigenen kommunalen Verpflichtungen einzusetzen. Auf diese Weise erhielten die Sparkassen den öffentlichen Auftrag, im öffentlichen Interesse liegende öffentliche Aufgaben zu erfüllen und damit dem Gemeinwohl zu dienen, d.h. gemeinnützig zu sein.

Zu diesen öffentlichen Aufgaben gehört zweifelsfrei auch die Wohnungsbauförderung, der sich die Sparkassen seit ihrer Gründung, insbesondere durch die überproportionale Bereitstellung von Finanzierungsmitteln in beachtlichem Umfang gewidmet haben.

Mit der kostenintensiven Abwicklung der öffentlichen Förderprogramme haben sie einen weiteren wesentlichen Beitrag zur Förderung des Wohnungsbaues geleistet.

Die Bereitstellung von Finanzierungsmitteln und die Abwicklung öffentlicher Förderprogramme werden auch für die Zukunft die wesentlichsten Instrumente der Sparkassen sein, ihrer Aufgabe, den Wohnungsbau zu fördern, gerecht zu werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, daß sich die Sparkassen und Kommunen nicht entfremden und bei der Erfüllung der gemeinsamen Aufgabe behindern. Statt dessen sollte eine intensivere Zusammenarbeit angestrebt werden. Hierfür wurden ohne Anspruch auf Vollständigkeit einige Möglichkeiten aufgezeigt. Die Darstellung fertiger Lösungen war nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Würden die beschriebenen Anregungen verwirklicht, könnten die Sparkassen durch das Aufzeigen der jeweiligen örtlichen Wohnungsmarktsituation,

durch das Angebot von einfachen und nachvollziehbaren Finanzierungsmodellen und die Darstellung von Beeinträchtigungen des Marktmechanismus[188] für mehr Markttransparenz sorgen, an der es beachtlich mangelt,[189] den Wettbewerb beleben und zusätzlichen Wohnungsbedarf wecken. Sie könnten so ihren ohnehin schon bemerkenswerten Beitrag zur Förderung des Wohnungsbaues beachtlich erhöhen und damit zusätzlich dokumentieren, daß sie eine am öffentlichen Auftrag ausgerichtete aufgabenorientierte Geschäftspolitik im Interesse des Gemeinwohls betreiben.

188 Vgl. dazu auch STERN, a.a.O., S. 73
189 KREIBICH, Determinanten des ..., a.a.O., S. 21 und S. 40

5. Gesamtergebnis und Ausblick

Seit 1976 ist in der Bundesrepublik Deutschland die Zahl der Wohnungen größer als die Zahl der Haushalte, so daß bei globaler Betrachtung quantitativ eine ausreichende Wohnungsversorgung gegeben ist.[1] Die Immobilität des Gutes Wohnung läßt es grundsätzlich aber nicht zu, daß örtliche Versorgungsengpässe mit einem Wohnungsüberangebot aus anderen Regionen ausgeglichen werden können. Das bedeutet, daß der Wohnungsmarkt aus vielen örtlichen und regionalen Teilmärkten besteht, die jeweils ein unterschiedliches Versorgungsniveau haben. Die Untersuchungen haben gezeigt, daß für eng begrenzte Regionen trotz des zahlenmäßigen Ausgleichs zwischen Wohnungen und Haushalten noch Versorgungsengpässe bestehen. Die Qualität des Wohnungsbestandes kann in der Bundesrepublik Deutschland im Durchschnitt als gut bezeichnet werden, obwohl auch hier, insbesondere im Bereich des Wohnumfeldes,[2] Verbesserungen noch notwendig erscheinen. Überproportionale Versorgungsprobleme sind besonders bei bestimmten Bevölkerungsgruppen, wie beispielsweise älteren Menschen, kinderreichen Familien, jungen Ehepaaren, unvollständigen Familien, Ausländern und anderen festzustellen.

Der künftige Wohnungsbedarf wird im wesentlichen von der Entwicklung der Zahl der Haushalte und weniger von der Bevölkerungsentwicklung abhängen.[3] Trotz stetig abnehmender Bevölkerung nimmt die Zahl der Haushalte aufgrund struktureller Veränderungen zumindest noch in den nächsten Jahren zu.[4] Hinzu kommt, daß durch die weiter steigenden Wohnan-

1 STERN, a.a.O., S. 15 und Johann EEKHOFF und Adolf VÖLKER, Zur künftigen Entwicklung des Wohnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Der langfristige Kredit, Heft 9/1988, S. 278

2 Rund 10% des Wohnungsbestandes sind dringend modernisierungsbedürftig, Handelsblatt vom 19/20.2.1988, S. 25

3 BERNDT, a.a.O., S. 15 und Bundeswohnungsbauminister SCHNEIDER, Zu wenig Neubauten, in: Kölner Stadt-Anzeiger Nr. 113 vom 16.5.1988

4 Amt für Stadtentwicklung der Stadt Ludwigshafen, a.a.O., S. 67 und Röher, a.a.O., S. 227 und Bundeswohnungsbauminister SCHNEIDER, a.a.O., und EEKHOFF/VÖLKER, a.a.O., S. 280

sprüche[5] der Wohnflächenverbrauch pro Kopf größer wird.[6] Die negative Bevölkerungsentwicklung wird durch die Zunahme der Haushalte und die tendenziell ständige Erhöhung des Wohnflächenverbrauchs pro Kopf überkompensiert, so daß sich für die nächsten Jahre noch ein bedeutender Wohnungsbedarf ergeben wird.[7]

Die Befriedigung des Wohnungsbedarfs, d.h. jedem Haushalt die Wohnung zukommen zu lassen, die seinen subjektiven Einzelbedürfnissen und seinen individuellen Wohnwünschen entspricht, ist eine bleibende Grundaufgabe, der sich keine Gesellschaft entziehen kann, da Wohnen wie Essen und Arbeit zu den Grundbedürfnissen menschlichen Lebens gehört. Für die Bundesrepublik Deutschland ist diese Grundaufgabe durch das im Grundgesetz verankerte Sozialstaatssprinzip sogar verfassungsrechtlich festgeschrieben worden, so daß der Staat verpflichtet ist, für alle Bevölkerungsgruppen eine gleichwertige menschenwürdige Wohnungsversorgung sicherzustellen, soweit diese dazu aus eigenen Kräften nicht in der Lage sind. Insofern ist die Förderung des Wohnungsbaues, so wie es auch im Zweiten Wohnungsbaugesetz formuliert ist, eine vom Bund, den Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden zu erfüllende, wichtige öffentliche Aufgabe, die nicht nur der reinen Wohnungsversorgung, sondern auch der Eigentums- und Vermögensbildung dient.

Angesichts des zahlenmäßig insgesamt ausgeglichenen Wohnungsmarktes[8] zeigen sich Versorgungsprobleme überwiegend nur noch als Probleme örtlicher oder regionaler Teilmärkte, die in erster Linie von der jeweiligen Kommune zu lösen sind. Bei der Erfüllung ihrer diesbezüglichen Verpflichtungen können die Kommunen auch die Hilfe Dritter in Anspruch nehmen. Hierfür besonders geeignet sind die öffentlich-rechtlichen Sparkassen. Dieses nicht nur deshalb, weil sie

5 STERN, a.a.O., S. 25
6 BERNDT, a.a.O., S. 16 und Handelsblatt vom 19./20.2.1988, Noch keine Anzeichen ..., a.a.O., S. 25
7 Ebenda und Handelsblatt vom 21.1.88, SCHNEIDER sieht ..., a.a.O. und BERNDT, a.a.O., S. 18 und EEKHOFF/VÖLKER, a.a.O., S. 279
8 STERN, a.a.O., S. 15

aufgrund ihrer geschäftlichen Situation dazu in der Lage sind, sondern wegen ihrer engen institutionellen und gesetzlich begründeten Bindung an die Kommunen und vor allem wegen ihres seit ihrer Gründung durch die Kommunen bestehenden satzungsmäßigen öffentlichen Auftrages, dem Gemeinwohl zu dienen und im öffentlichen Interesse liegende öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Eine dieser öffentlichen Aufgaben ist unbestritten auch die Wohnungsbauförderung, so daß die Sparkassen auch zur Erfüllung dieser Aufgabe verpflichtet sind. Dieser Verpflichtung sind sie überwiegend durch die überproportionale Bereitstellung von Finanzierungsmitteln für den Wohnungsbau gerecht geworden und werden das auch in der Zukunft fortführen. Darüber hinaus gibt es aber für sie viele Möglichkeiten mehr, den Wohnungsbau zu fördern. Es liegt an ihnen und den sie tragendenden Kommunen, diese Möglichkeiten zum Wohle der Allgemeinheit zu nutzen.

Die nach wie vor bestehenden Versorgungsprobleme, der sich ergebende Neubedarf und der notwendige Ersatzbedarf werden keine kurzfristig zu lösenden, sondern langfristige bzw. Daueraufgaben sein. Für die Sparkassen bedeutet das, daß die Wohnungsbauförderung für sie auch weiterhin eine bedeutende öffentliche Aufgabe sein wird.

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

1. Bücher und Aufsätze

Amt für Stadtentwicklung der Stadt Ludwigshafen	Entwicklung und Bevölkerung und Wohnungsversorgung 1960 bis 1974 sowie Prognose der Bevölkerungsentwicklung und des Wohnungsbedarfs 1975 bis 1990; Ludwigshafen 1975
Arras, Hartmut E.	Wohnungspolitik und Stadtentwicklung, Bonn 1980
Ashauer, Günter u.a. (Hrsg.)	Deutsche Bankengeschichte, Bd. 1 und Bd. 2, Frankfurt/Main 1982
Ashauer, Günter Mura, Jürgen	Geschichte der Sparkassen, in: Handwörterbuch der Sparkassen, Stuttgart 1982, Bd. 2
Aßmann, Klaus	Zur Ideologie der öffentlichen Aufgaben von Sparkassen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 4, Heft 3, 1981
Aule, Olgred	Wohnungsfehlbestand und Wohnungsbautätigkeit, Voraussichtliche Entwicklung bis 1986, München 1959

Autzen, Rainer — Wohnungspolitik: Altbauerneuerung und Wohnungsversorgung, Frankfurt am Main 1979

Baldermann, Joachim u.a. — Wohnflächennachfrage und Siedlungsentwicklung, Stuttgart 1980

Bantzer, Günther — Die Städte in der Wohnungspolitik, in: Neue Wohnungsnot in unseren Städten. Fachkonferenz des Deutschen Städtetages 1980 in München, Köln 1980

Bartholmai, Bernd — Analyse und Prognose der Wohnungsnachfrage in der Bundesrepublik Deutschland, Veröffentlichung: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Heft 58, Berlin 1980

ders. — Elemente regionaler Wohnungsmarktmodelle und offene Fragen der Wohnungsmarktanalyse, Berlin 1982

Bartholmai, Bernd
Ulbrich, Rudi — Zur längerfristigen Entwicklung der Wohnungsnachfrage, in: DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 26/77, 44. Jahrgang

Bauer, Christian — Wohnungspolitische Koordinaten des Jahres 2000, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 11/1983, S. 578 ff.

Bauer, Ludwig — Leistungsveränderungen im Rahmen der Zielkonzeptionen öffentlichrechtlicher deutscher Sparkassen, Berlin, 1972

Becker, Bernd — Vorausschätzung bevölkerungsstrukturell bedingter Krisen in deutschen Großstädten bis 1995 und Entwicklung entsprechender politisch-administrativer Strategien, München, 1982

Becker, Rolf — Die Wohnungsbaufinanzierung durch Kreditinstitute nach dem 2. Weltkrieg, Diss. Köln 1951

Becker, Wolf-Dieter
Zweig, Gerhard — Aufgabenwandel bei öffentlichen Kreditinstituten, in: Aufgaben öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen im Wandel, 1. Auflage, Baden-Baden 1983

Behnken, Renate — Soziale Gerechtigkeit und Wohnungspolitik, Berlin-München 1982

Benölken, Heinz	Verbund als Motor für Marktanteilsgewinne in der Wohnungsbaufinanzierung, in: Sparkasse 10/83
Berndt, Holger	Wohnungsbau und Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland - Rückblick - Situation - Ausblick -, in: Der langfristige Kredit, Heft 21/22/1985, S. 699 ff.
ders.	Perspektiven des Wohnungsmarktes, Kein Anlaß für Pessimismus, in: Bundesbaublatt, Januar 1988, Heft 1
Biedenkopf, Kurt Hans	Reform der Wohnungspolitik, Melle 1980
Biedenkopf, Kurt Hans Miegel, Meinhard	Wohnungsbau am Wendepunkt, Stuttgart 1978
Blumenroth, Ulrich	Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung, Münster 1975
Blumers, Friedrich Otto	Sozialer Wohnungsbau in der Krise, sozialer Wohnungsbau in der Zukunft?, Stuttgart 1979
Braess, Paul Fangmeyer, Hermann	Effektivzinssätze I für Tilgungsdarlehen, Stuttgart 1967, Tabelle A

Braess, Paul
Fangmeyer, Hermann
Effektivzinssätze III für Festdarlehen, Stuttgart 1967, Tabelle A

Brecht, Julius
Der Staatseinfluß in der Wohnungswirtschaft, in: Hans Carl Nipperdey und Gerhard Weisser (Hrsg.), Der Staatseinfluß in der Wohnungswirtschaft, Köln-Braunsfeld 1959

Brecht, Julius
Klabunde, Erich
Wohnungswirtschaft in unserer Zeit, Hamburg 1950

Brede, Helmut
Kohaupt, Bernhard
Kujath, Hans-Joachim
Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung, Frankfurt am Main 1975

Bretz, Manfred
Was leistet die Demographie? - Anmerkungen am Beispiel von Entwicklungen und Prognosen in Deutschland -, in: Der langfristige Kredit, Heft 5/1987, S. 136 ff.

Brüggemann, Josef
Der Wohnungsbedarf, in: Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V., IV. Königsteiner Gespräch - Referate, Bonn 1965

Brüggemann, Josef u.a.
Aufgaben und Möglichkeiten der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, Münster 1977

Bucher, Hansjörg — Regionalisierte Wohnungsbedarfsprognose für die Bundesrepublik Deutschland bis 1985, Münster 1976, in: Werner Ernst und Rainer Thoss, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 28, Münster 1976

ders. — Wohnungsbedarfsprognose für die 14 Entwicklungsräume Niedersachsens zwischen 1974 und 1975, Münster 1976

ders. — Zur Diskussion über Prognosen für die Wohnungswirtschaft, in: Josef Brüggemann u.a., Aufgaben und Möglichkeiten der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, Münster 1977

Bucher-Gorys, Ulrike — Modernisierung oder Abriß-Alternativen für die zukünftige Wohnungsbestandspolitik, Münster 1978

Büschgen, Hans E. — Banken im sich verändernden Umfeld, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Heft 1/1982, S. 3 ff.

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung — Die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1974

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	Schriftenreihe, Auswertung der 1%-Wohnungsstichprobe 1972, Bd. I und Bd. II
ders.	Raumordnungsprognose 1990, Bonn-Bad Godesberg 1977
ders.	Schriftenreihe, Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik, Wohneigentumsquote, Heft 07.005., Bonn 1979
ders.	Kinderfreundliche Umwelt, Bonn 1979
ders.	Querschnittsauswertung regionaler Wohnungsmarktanalysen, Teil 1, Bad Godesberg 1983, Teil 2, Bad Godesberg 1984
ders.	Schriftenreihe Wohnungsbauprognose, Heft 07.016., Bonn 1985
Bundesminister für Wirtschaft	Probleme der Wohnungswirtschaft, Gutachten des wissenschaftlichen Beirates, Studienreihe 35, Bonn 1982
Burkhardt u.a.	Wie wir wohnen: Ältere Menschen, Bonn 1982
Buskase, Hans	Wohnungsfinanzierung - Perspektiven, in: Der langfristige Kredit, Heft 21/22-1987, S. 714 ff.

Cholewa, Werner u.a.	Das neue Baugesetzbuch, München 1987
Christ, Eduard	Der marktgerechte Pfandbriefzins und seine Auswirkungen auf den Wohnungsbau, in: Hans Carl Nipperdey, Gerhard Weisser (Hrsg.), Probleme der Wohnungsbaufinanzierung, Göttingen 1958
Coridaß, Michael E.	Förderungspolitik zur Bildung breitgestreuten Wohnvermögens, - Instrumente, Ergebnisse, Neue Wege, Diss. Mainz 1978
Clausen, Harald	Der Einfluß der Gemeinde auf die kommunale Sparkasse, Berlin 1964
Dannebom, Werner	Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf - Erfahrungen und Probleme aus der Sicht der kommunalen Praxis, in: Wohnungsmarkt und Wohnbedarf, Bochum 1975
Dehe, Günther	Öffentlicher Auftrag, in: Handwörterbuch der Sparkassen, Stuttgart 1982, Bd. 3
Deutsche Bundesbank	Statistische Beihefte, Reihe 1, Januar 1987, Tabelle 6
dies.	Statistische Beihefte, Reihe 1, Februar 1988, Tabelle 6

Deutscher Sparkassen und Giroverband e.V. (DSGV)	Die Sparkassen im Wettbewerb, Bonn 1964
ders.	Wettbewerb im Kreditgewerbe, Stuttgart 1964
ders.	Die Sparkassen im Wettbewerb, in: Sparkasse, Heft 2/1965
Deutscher Sparkassenverlag	Die Sparkasse in Stichworten, 4. neubearbeitete und ergänzte Ausgabe, Stuttgart 1966
ders.	Broschüre, Steuerliche Förderung des Erwerbs von Wohneigentum, 2/87
Deutscher Städtetag	Im Dienst deutscher Städte 1905 - 1980, Ein kommunales Sachbuch zum 75jährigen Jubiläum, Neue Schriften des deutschen Städtetages, Heft 40
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung	Wochenbericht, Freigabe der Sozialwohnungen?, Jg. 1979, Heft 1 (2)
Dick, A.	Wohnungsbau in Bayern unter dem Blickwinkel der Landesentwicklung, in: Zeitschrift für das Gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern 68 (1978)

Dick, Eugen
Eekhoff, Johann
Vom Wohnungsneubau zur Bestandspflege, in: Der langfristige Kredit, Heft 7/1987, S. 214 ff.

Diedrich, Heinz
Kramer, Peter
Quantifizierung der Wohnungsnachfrage: Möglichkeiten und Grenzen der Wohnungsmarktforschung, in: Rainer Thoss u.a., Prognosen für die Wohnungswirtschaft, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Münster 1974

Dittrich, Gerhard G. (Hrsg.)
Wohnen alter Menschen, Stuttgart 1972

Duppré, Fritz
Der öffentliche Auftrag öffentlicher Banken und Sparkassen, in: Peter Eichhorn, Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, Berlin 1977

Duwendag, Dieter
Methoden und Determinanten einer Wohnungsbedarfs-, Kosten- und Mietprognose für die Bundesrepublik Deutschland bis 1975, Münster 1970

Duwendag, Dieter u.a.
Wohnungsbedarfsprognosen für den Wirtschaftsraum Dinslaken bis 1980, Münster 1970

dies.
Wohnungsbedarfsprognose für die Bundesrepublik Deutschland bis 1985, Münster 1972

Ebbinghaus, Dieter — Die kommunalen Sparkassen der Bundesrepublik Deutschland zwischen öffentlichem Auftrag und veränderten Marktgegebenheiten, Diss. Innsbruck 1972

Eekhoff, Johann — Verbesserung der sozialen Treffsicherheit der öffentlichen Förderung bei gleichzeitiger Steigerung der Eigenwirtschaftlickeit des Wohnungsbaus, in: Oscar Schneider, Die soziale Erneuerung der Wohnungspolitik, München 1982

Eekhoff, Johann
Völker, Adolf — Zur künftigen Entwicklung des Wohnungswesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Der langfristige Kredit, Heft 9/1988

Eichhorn, Peter (Hrsg.) — Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, Berlin 1977

Eichhorn, Peter
Noll, Werner — Öffentliche Aufgaben im Wandel, in: Aufgaben öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen im Wandel, 1. Auflage, Baden-Baden 1983

Ellwein, Harriet — Wie weit reicht die staatliche Wohnungspolitik? - Zur Bestimmung politikferner Bereiche - in: Evers, Lange, Wollmann (Hrsg.), Kommunale Wohnungspolitik, Basel u.a. 1983

Elsner, Hermann — Leitlinien künftiger Sparkassenpolitik und ihre Konsequenzen für die Aus- und Fortbildung, in: Sparkasse 1/1973, S. 21 ff.

ders. — Die Sparkassen als Instrument moderner Kommunalpolitik, in: Der Städtetag 10/1975, NF, Jg. 28, S. 538 f.

Engelbrecht-Greve, Thies-Hinrich — Wohnungsvermittlung als kommunale Aufgabe, Kiel 1978

Engels, Wolfram — Das Wohneigentum als Gegenstand der Vermögenspolitik, in: Wohneigentum zwischen Vermögenspolitik und Wohnungspolitik, XVII. Königsteiner Gespräch, Bonn 1982

Ernst, Werner — Wertorientierungen und ordnungspolitische Grundsatzentscheidungen in der Wohnungspolitik, in: Reform der Wohnungspolitik, Melle 1980

Ernst, Werner
Thoss, Rainer — Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 28, Münster 1976

Ernst, Werner
Hoppe, Werner
Thoss, Rainer (Hrsg.)
Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 78, Münster 1982

Evers
Lange
Wollmann (Hrsg.)
Kommunale Wohnungspolitik, Basel 1983

Farenholtz, Christian
Wohnungsbedarf und Wohnungswünsche der Bevölkerung, in: Seminar für Planungswesen, TU Braunschweig, Veröffentlichungen H 15, (1978)

Fey, Walter
Der Wohnungsbau in der Bundesrepublik 1954 und seine Finanzierung, in: Bundesbaublatt 1955, Heft 4

ders.
Der Wohnungsbau in der Bundesrepublik 1956 und seine Finanzierung, in: Bundesbaublatt 1957, Heft 5

ders.
Wohnungsbedarf, objektiver, in: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Stuttgart 1959, Bd. III

ders.
Die Quellen der Wohnungsbaufinanzierung in der Bundesrepublik im Jahre 1961, in: Bundesbaublatt 1962, Heft 4, S. 174

ders.	Die Hebung des Wohnstandards im Wohnungsbestand als Aufgabe, Bonn 1972
Fichtel, Lorenz	Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Augsburg 1980
Finke, Heinz A.	Berechnung des Wohnungsbedarfs in Landstädten, dargestellt am Beispiel der Stadt Uelzen, Bad Godesberg 1951
Fischer, Norbert	Die Finanzierung des Wohnungs- und Städtebaues. Eine unlösbare Aufgabe?, in: Ravens, Karl, u.a., Wohnungswirtschaft an der Wende - Gibt es einen Neugeginn? Bochum 1976
Fischer, Reinfrid	Der öffentliche Auftrag der Sparkassen heute, in: Sparkassenhistorisches Symposium 1985, Der öffentliche Auftrag der Sparkassen in der historischen Entwicklung, bearbeitet von Jürgen Mura, Stuttgart 1986
Fischer-Dieskau, Joachim	Wohnungspolitik, in: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Stuttgart 1959, Bd. III

Floitgraf, Hans — Steuerprivilegien und Wettbewerb im Bankwesen der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1964

Forsthoff, Ernst — Die Daseinsvorsorge der Kommunen, Vortrag anläßlich der Jahrestagung des Verbands kommunaler Unternehmen e.V. am 16.12.1957 in Köln, Köln 1958

Franck, Helmut — Die Geschäftsentwicklung der Bankengruppen im Jahre... in: Sparkasse 6/83, 6/84, 7/85, 6/86, 6/87 und 5/88

Franke, Gerhard — Wohnungsfrage, Ökonomische Gesetze des Kapitalismus, Klassenkampf, Weimar 1976

Franken, Joseph P. — Die Wohnungswirtschaft im Spannungsfeld der Wohnungspolitik, in: Vorträge und Jahresberichte des Verbandes rheinischer Wohnungsunternehmen e.V., Düsseldorf, Verbandstag 1964 in Aachen

Frick, Heinrich — Die Staatsaufsicht über die kommunalen Sparkassen, Berlin 1962

Frick, Wilhelm — Der Wohnungsbedarf, Diss., Zürich 1951

Frisch, Günter — Volkswirtschaftliche Probleme des Wohnungsbaus in der Bundesrepublik nach 1950, Heidelberg 1969

Füllenkemper, Horst — Wirkungsanalyse der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Ernst, Werner Hoppe, Rainer Thoss (Hrsg.), Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 78, Münster 1982

Galonska, Jürgen — Wohnungsbau - sein gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Stellenwert, Köln 1981

Gann, Manfred — Neubau von Mietwohnungen bei aktiver Bestandspolitik aus kommunaler Sicht, in: Martin Oschmann u.a., Förderungsstrategien in der Wohnungswirtschaft, Münster 1982

Geiger, Helmut — Sparkassen in öffentlicher Verantwortung, in: Deutscher Sparkassentag 1973, Stuttgart 1973

ders. — Die zukünftigen Aufgaben einer sozialorientierten Wohnungsbaupolitik, in: Sparkasse Heft 5/1974, S. 125 ff.

ders.	Wettbewerbsvorteile im Kreditwesen, in: Robert Wittgen (Hrsg.), Schriften zur Bankpolitik, Neuzeitliche Bankpolitik, Frankfurt am Main 1974
ders.	Der Markt setzt Signale, in: Deutsche Wohnungswirtschaft 1/1976, S.18
ders.	Öffentliche Unternehmen als Grundlage privatwirtschaftlicher Betätigung, in: Peter Eichhorn (Hrsg.), Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, Berlin 1977
ders.	Sparkassen und kommunale Bindung, in: Deutscher Städtetag, Im Dienst deutscher Städte 1905 - 1980, Ein kommunales Sachbuch zum 75jährigen Jubiläum, Neue Schriften des deutschen Städtetages, Heft 40
ders.	Sparkassen- und Landesbanken/Girozentralen im deutschen Bankensystem, in: Landesbank Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Banken, Frankfurt am Main 1983
GEWOS e.V.-Kommission	Möglichkeiten und Grenzen bestandsorientierter Wohnungspolitik, Hamburg 1983

GEWOS-Schriftenreihe — Wohnungsversorgung in Europa, Neue Folge 42, Hamburg 1983

Giebner, Werner — Überlegungen zur Entwicklung des Wohnungsbedarfs in Nordrhein-Westfalen: Konsequenzen für die Wohnungspolitik, in: Jürgen H.B. Heuer (Hrsg.), Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf, Bochum 1975

Giersch, Herbert — Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen, Wiesbaden 1960

Gierth, Volker — Ein Ordnungsrahmen für die Wohnungspolitik, in: Deutsche Wohnungswirtschaft 6/1983, S. 134 ff.

Glatzer, Wolfgang — Ziele, Standards und soziale Indikatoren für die Wohnungsversorgung, in: Zapf, Wolfgang (Hrsg.), Lebensbedingungen in der Bundesrepublik, Frankfurt am Main 1977

Gorniak, Ulrich — Neuregelung der steuerrechtlichen Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums, in: Betriebswirtschaftliche Blätter, Heft 5/1986

Grajek, Alfons — Familien und Wohnen, in: Bauen und Siedeln, Sonderbeilage 1/86

Gros, Erwin — Zwischen Wunsch und Wirklichkeit, Wege zur Erhöhung der Wohneigentumsquote, in: Bauen und Siedeln 1/1984, S. 25 f.

Gries, Ekkehard — Wohnversorgung und Wohneigentumsbildung - nur durch Neubau?, in: Wohnungspolitik und Vermögensbildung auf neuen Wegen, XV. Königsteiner Gespräch-Referate und Diskussion, Bonn 1980

Grohmann, Herbert — Der Streit um den Wohnungsmarkt, in: Sparkasse 1/1982, S. 4 ff.

Güde, Udo — Geschäftspolitik der Sparkassen, 3. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart 1981

Guse, Hans-Günter — Ansätze zur Bestimmung der Nachfrage nach Wohneigentum, in: Sparkasse 7/1977, S. 232 ff.

Haack, Dieter — Politik für das Wohneigentum, in: Sparkasse 3/1978, S. 71 ff.

ders. — Neue Ansätze der Wohnungspolitik, in: Sparkasse 1/1979, S. 6 ff.

ders. — Zukünftige Aufgaben der Wohnungs- und Städtebaupolitik, in: Sparkasse 8/1979, S. 299 ff.

ders. — Gesellschaftspolitische Aspekte der Wohnungspolitik, in: Die freie Wohnungswirtschaft, Heft 2/1980, S. 31 ff.

Häcker, Hans — Die kommunalen Bindungen der öffentlichen Sparkassen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 21. Heft, 1963, S. 1010 ff.

Häring, Dieter — Zur Geschichte und Wirkung staatlicher Interventionen im Wohnungssektor, Hamburg 1974

Häuser, Karl
Heuer, Jürgen H.B.
Wielens, Hans — Strukturwandlungen in der Wohnungswirtschaft, Mannheim, Wien, Zürich 1983

Hafke, Heinz Christian — "Freie" und öffentlich-rechtliche Sparkassen, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 5/1988, S. 174 ff.

Hagenbuch, Hans — Die Strömungsintensität der Quellen der Wohnungsbaufinanzierung und ihre wirtschaftliche Abhängigkeit, Wertheim 1932

Haller, Hubertus — Entwicklung und Wesen der Staatsaufsicht über die kommunalen Sparkassen unter besonderer Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grenzen der Bundesaufsicht, Bamberg 1970

Hamm, Walter — Kollektiveigentum, Heidelberg 1961

ders. — Welche Rolle könnte eine verbesserte Vermögens- und Eigentumsbildung für die Wohnraumversorgung spielen?, in: Oscar Schneider, Die soziale Erneuerung der Wohnungspolitik, München 1982

ders. — Die Wohnungspolitik im Spannungsfeld von Sozialstaatlichkeit und Wirtschaftsförderung, in: Wohneigentum zwischen Vermögenspolitik und Wohnungspolitik, XVII. Königsteiner Gespräch, Bonn 1982

Hasselmann, Wolfram
Schubert, Ingrid — Modellanalyse der Nachfrageverteilung in Stadtregionen, in: Rainer Thoss u.a., Prognosen für die Wohnungswirtschaft, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Münster 1974

Heck, Ludwig — Wohnumwelt, Siedlungsstrukturelle Bedingungen des Wohnens, Melle 1981

Heinen, Norbert M. — Die Rechtsstellung der Gemeinden und Gemeindeverbände als Gewährträger ihrer Sparkassen, Diss. Münster 1969

Heinevetter, Klaus — Sparkassengesetz Nordhein-Westfalen, Kommentar mit Durchführungsbestimmungen, Köln 1971

Helfert, Mario — Wohnungsversorgung - nur ein Problem des Marktes?, in: WWI - Mitteilungen 12/1971

Hellberg, Hans — Instrumente der Wohnungsbauförderung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wohnungspolitik und regionale Siedlungsentwicklung, Hannover 1982

Helmstädter, Ernst — Zehn Thesen zur Wohneigentumsbildung als Altersvorsorge anläßlich des XXIII. Königsteiner Gesprächs, in: Der langfristige Kredit, Heft 20, 1987

Henze, Werner — Die Sparkassen haben öffentlichen Auftrag, in: Sparkasse 17/1960, S. 266 f.

Henze-Schmidt — Grundriß für die Sparkassenarbeit, Teil 1, Grundzüge der Geschichte des Sparkassenwesens, 3. Aufl., Stuttgart 1952

Henning, Friedrich-Wilhelm	Die historischen Wurzeln des öffentlichen Auftrages der Sparkassen, in: Sparkassenhistorisches Symposium 1985, Der öffentliche Auftrag der Sparkassen in der historischen Entwicklung, bearbeitet von Jürgen Mura, Stuttgart 1986
Herbst, Gerhard	Sparkassen, in: Franz Steffan (Hrsg.), Handbuch des Real- und Kommunalkredits, Frankfurt am Main 1977
ders.	Wohnungsmodernisierung als Finanzierungsaufgabe der Sparkassen, in: Kommunalwirtschaft 12/80, S. 386 ff.
Herlyn, Ingrid Herlyn, Ulfert	Wohnverhältnisse in der BRD, 1. Aufl., Frankfurt 1976
Heseler, Rolf	Der soziale Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen, 1945 - 1977, Essen 1979
Heuer, Jürgen	Wohnungsbaufinanzierung, Grundlagen - Träger - Aufgaben, Köln 1964
Heuer, Jürgen H.B.	Der Wohnungsmarkt als Funktion von Miete und Einkommen, in: Hans K. Schneider (Hrsg.), Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf - Beiträge zur Marktforschung, Köln-Braunsfeld 1966

ders.	Einführung, in: Karl Ravens u.a.; Wohnungsprobleme sozialer Randgruppen, Bochum 1974
ders.	Einführung, in: Helmut W. Jenkis, Lidwina Kühne-Büning, Strukturprobleme der Wohnungswirtschaft, Bochum 1976
ders.	Perspektiven der Wohnungspolitik, in: Sparkasse 9/1979, S. 307 ff.
ders.	Wohnungspolitik im Widerstreit zwischen Liberalisierung und Lenkung, in: Karl Häuser, Jürgen H.B. Heuer, Hans Wielens, Strukturwandlungen in der Wohnungswirtschaft, Mannheim, Wien, Zürich 1983
Heuer, Jürgen H. B. Kühne-Büning, Lidwina Nordalm, Volker Drevermann, Marlis	Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, 1. Aufl., Frankfurt 1979
Heuer, Jürgen H. B. (Hrsg.)	Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf, Bochum 1975
Hey, Hubert	Haus- und Grundbesitz im Wandel der Jahrzehnte, in: Sparkasse 11/1985, S. 440 ff.

Hobigk, Rainer — Die Beurteilung der Wohnungssituation in Baugebieten mit gemischter Nutzung, Hannover 1981

Höpker, Heinrich — Die deutschen Sparkassen, ihre Entwicklung und ihre Bedeutung, Berlin 1924

Hoffmann, Josef — Sparkassenpolitik zwischen Wettbewerb und Konzentration, in: Der Volkswirt, Jg. 15, Beil. zu Heft 23, v. 10. Juni 1961

Hoffmann, Walter G. — Die Entwicklung der Sparkassen im Rahmen des Wachstums der deutschen Wirtschaft (1850-1967), in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 125. Band, 1969

Horst, Peter — Wohnungssubventionen auf ewig?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.9.1984

Huberty, Erwin — Optimale Finanzierung von Wohnungseigentum, Würzburg 1982

Hübler, Karl-Hermann
Scharmer, Eckart
Weichtmann, Klaus
Wirz, Stefan — Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Hannover 1980

Ihlenfeld, Harald — Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover 1974

Isensee, Josef — Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Erlangen - Nürnberg 1967

Jahn, Friedrich Adolf — Wertorientierungen und ordnungspolitische Grundsatzentscheidungen in der Wohnungspolitik, in: Reform der Wohnungspolitik, Melle 1980

Jaschinski, Heinrich — Die Finanzierung des Wohnungsbaues im Wandel der Zeit - ihre Grundlagen und Probleme, in: Jürgen Heuer, Wohnungsbaufinanzierung, Grundlagen - Träger - Aufgaben, Köln 1964

Jenkis, Helmut W. — Wohnungsbedarfsprognosen - Fehlprognosen?, München 1977

ders. — Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft zwischen Kritik und Reformvorschlägen - Eine Replik -, Frankfurt 1980

ders. — Die funktionsgebundene Wohnungsgemeinnützigkeit - Kritische Prüfung eines Vorschlags -, in: Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 12, 1980, S. 187 ff.

ders.	Die ökonomischen Rahmenbedingungen des Wohnungsbaues, in: Wohnungspolitik und regionale Siedlungsentwicklung, Hannover 1982
ders.	Aufgabenwandel in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, in: Aufgaben öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen im Wandel, Baden-Baden 1983
ders.	Wohnungsleerstände - Wohnungsnotstände, in: Der langfristige Kredit, Heft 4/1985, S. 108 f.
ders.	Rentabilität oder Sozialstaatsprinzip, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 7/1986, S. 353 ff.
ders.	Strukturwandel in der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft?, in: Der langfristige Kredit, Heft 21/22-1987, S. 680 ff.
Jenkis, Helmut W. Kühne-Büning, Lidwina	Strukturprobleme der Wohnungswirtschaft, Bochum 1976
Johns, Rudolf	Gemeindewirtschaft, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3. Aufl., Bd. II

Jokl, Stefan — Wohnungsbau im Umbruch, in: Der langfristige Kredit, Heft 8/1987, S. 250 ff.

de Jonge, L.J.S. — Wohnungsbedarf - Schätzungsmethoden, in: Kolloquium über die Politik des sozialen Wohnungsbaus - Wohnungsbedarfs (Thema 1), Brüssel, vom 16.-19. Dezember 1963, herausgegeben von der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (V/10361/63-D, Maschinenschrift)

Kampffmeyer, Hans — Aufgaben und Probleme der kommunalen Wohnungspolitik, in: Ulrich Pfeiffer u.a., Wohnungsbestandspolitik, Münster 1974

Keßler, Helmut — Gemeinnützigkeit, in: Handwörterbuch der Sparkassen, Bd. 2 Stuttgart 1982

Kilian, Walter — Wohnungspolitische Diskussion in Bund und Land, in: Wohnungsbedarf - Wohnungsmangel - Wohnungsnot?, Stuttgart-München-Hannover 1982

Kiock, Ernst — Wohnungsbau-Finanzierung, 2., verbesserte Auflage, Frankfurt am Main 1975

Kirchhoff, Jutta — Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes, Bonn 1979

Kittel, Hermann — Marktstrategien im Hypothekargeschäft, Berlin 1974

Kliemt, Walter — Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf als Problem der Kommunalpolitik, in: Hans K. Schneider (Hrsg.), Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf - Beiträge zur Marktforschung -, Köln-Braunsfeld 1966

Klüber, Hans — Sparkassen als kommunale Anstalten, in: Kommunalwirtschaft 12/1967, S. 459 ff.

ders. — Der öffentliche Auftrag der Sparkassen, in: Kommunalwirtschaft 3/1970, S. 99 ff.

Koch, Reinhold — Wohnungsversorgung in der Bundesrepublik Deutschland im regionalen Vergleich, in: Wohnungspolitik und regionale Siedlungsentwicklung, Hannover 1982

Köhler, Klaus — Die Beschränkungen des Wirkungsbereiches der kommunalen Sparkassen durch die horizontale und vertikale Kommunalgliederung in Nordrhein-Westfalen, Berlin 1969

Kornemann, Rolf — Zur Struktur der Erwerber von Wohneigentum, in: Evers, Lange, Wollmann (Hrsg.), Kommunale Wohnungspolitik, Basel 1983

ders. — Die Wohnversorgung im Wandel der Zeit, in: Der langfristige Kredit, Heft 1/1983, S. 17 ff.

ders. — Wohnungsnot oder Wohnungsüberschuß?, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 9/1985, S. 510 ff.

ders. — Stellenwert, Der Wohnungs- und Städtebau in den Regierungserklärungen, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 9/1987, S. 358 ff.

Krahe, Walter — Die Funktionen des Wohnungsmarktes bei freier Marktwirtschaft, in: Hans K. Schneider (Hrsg.), Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf - Beiträge zur Marktforschung -, Köln-Braunsfeld 1966

Krehl, Willy — Die Sparkassen und der Wohnungsbau, Dillingen a.D., 1931

Kreibich, Volker — Die maßgeblichen Rahmenbedingungen und ihr Einfluß auf die künftige Wohnungsmarktentwicklung, in: Disharmonien zwischen Wohnungspolitik und Regionalentwicklung, Hannover 1982

ders. — Determinanten des Standortverhaltens von Haushalten, in: Wohnungspolitik und regionale Siedlungsentwicklung, Hannover 1982

Krumsiek, Rolf — Gewährträgerhaftung aus kommunaler Sicht, in: Sparkassen und Kommunen, Bonn 1978

Kühne-Büning, Lidwina — Strukturprobleme des Realkredits - Auswirkungen verkürzter Refinanzierungsfristen auf die Wohnungswirtschaft, in: Helmut W. Jenkis, Lidwina Kühne-Büning, Strukturprobleme der Wohnungswirtschaft, Bochum 1976

Laage, Gerhard — Die Wohnung von heute für Ansprüche von morgen, Hamburg 1971

Lambsdorff, Otto Graf — Wohnungspolitik braucht endlich Umkehr, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 12/1981, S. 798 ff.

Lampert Oettle	Die Gemeinden als wirtschaftspolitische Instanzen, Stuttgart 1968
Landesbank Rheinland Pfalz (Hrsg.)	Banken, Frankfurt am Main 1983
LBS Bausparkasse der Sparkassen	Informationen für steuerberatende Berufe, IstB 1986, Die neue Wohnungseigentumsförderung ab 1987
dies.	Informationen für steuerberatende Berufe, IstB 1987, Fragen zur Modernisierung
Lehner, Alfred	Aufgaben und Leistungen der Sparkassenorganisation für die Wohnungsbaufinanzierung, in: Kommunalwirtschaft 12/80, S. 375 ff.
Leidner, Rüdiger Maria	Wohnungspolitik und Wohnungsmarktwirtschaft - Gegensatz oder Ergänzung?, Frankfurt am Main 1981
Leisner, Walter	Auf den "dritten" Weg setzen!, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 10/1986, S. 540 ff.
Lennartz, Klaus	Haben die Sparkassen genügend politische Unterstützung?, in: Kommunalwirtschaft 12/83, S. 443 ff.

Leutner, Bernd	Zur Wohnversorgung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Der langfristige Kredit, Heft 12/1983, S. 398 ff.
von Loesch, Achim	Die gemeinwirtschaftliche Unternehmung, Köln 1977
ders.	Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Parafisci und gemeinwirtschaftliche Unternehmen?, in: Wohlfahrtsstaat im Defizit, Sozialstaatliche Politik in der wirtschaftlichen Stagnation, Köln 1982
ders.	Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Baden-Baden 1983
von Loewenich, Gerhard	Rückkehr zu einem kinderfreundlichen Land, in: Bauen und Siedeln 2/1984, S. 48 ff.
Lowinski, Leonhard	Wohnungsbedarf, subjektiver, in: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Stuttgart 1959, Bd. III
ders.	Grundlagen, Zielsetzungen und Methoden der Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Köln-Braunsfeld 1964

Lücke, Paul — Wie und wo soll der Staat die Wohnungswirtschaft beeinflussen?, in: Hans Carl Nipperdey und Gerhard Weisser, Der Staatseinfluß in der Wohnungswirtschaft, Köln-Braunsfeld 1959

Lütke, Friedrich — Wohnungswirtschaft, zweite, völlig überarbeitete und stark erweiterte Auflage, Stuttgart 1949

Mackscheidt, Klaus
Deichmann, Werner — Zur Leistungsfähigkeit von Subventionen in der Wohnungswirtschaft, Frankfurt 1982

Mählmann, Peter — Freie Sparkassen, in: Handwörterbuch der Sparkassen, Stuttgart 1982, Bd. 2

Matschl, Gustav — Notwendige Korrekturen in der Wohnungsbestandspolitik, in: Reform der Wohnungpolitik, Melle 1980

Mehren, Wolfgang-Ludwig — Immobilien-Vermittlung durch die Sparkasse, in: Sparkasse 5/88, S. 205

Menge, Franz — Der Wohnungsbau 1971, in: Bundesbaublatt 1972, Heft 7

Menrad, Siegfried — Der Investitionskredit an die mittelständische Industrie als öffentliche Aufgabe, in: Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Festgabe für Rudolf Johns, Hrsg: Ludwig Mülhaupt und Karl Oettle, Göttingen 1965

Meyer, Reinhard — Sparkassen im Zwang des Wettbewerbs, in: Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft 1/1980, S. 30 f.

Michaelis, Kurt — Im Dienste der Wohnungsbaufinanzierung, in: Der Volkswirt, Jg. 15, Beil. zu Heft 23 v. 10. Juni 1961

Miegel, Meinhard — Welche Möglichkeiten und Grenzen bietet das marktwirtschaftliche Prinzip in der Wohnungspolitik in ethischer, sozialer und ökonomischer Hinsicht?, in: Oscar Schneider, Die soziale Erneuerung der Wohnungspolitik, München 1982

Mieterbund — 14 Reformvorschläge des deutschen Mieterbundes, Köln 1973

Minister für Landes- und Stadtentwicklung (NW) — RdErl. vom 11. Juli 1983, zuletzt geändert am 19. Juni 1987, Ablösungsbestimmungen

ders.	RdErl. vom 15. März 1984, geändert am 24. Juli 1986, Verwaltungsvorschriften zum Zweiten Wohnungsbaugesetz
Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (NW)	RdErl. vom 20. Februar 1987, Wohnungsbauförderung im Jahre 1987
ders.	RdErl. vom 16. Juli 1987, Abwicklung des Wohnungsbauförderungsprogramms 1987 und Vorbereitung des Wohnungsbauförderungsprogramms 1988
Moewes, Winfried	Grundfragen der Lebensraumgestaltung, Raum und Mensch, Prognose, "offene" Planung und Leitbild, Berlin 1980
Morscher, Siegbert	Kommunale Unternehmen zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und öffentlichem Auftrag - Rechts- und politikwissenschaftliche Analyse, in: Morscher-Smekal, Kommunale Unternehmungen zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und öffentlichem Auftrag, Wien 1982
Morscher-Smekal	Kommunale Unternehmungen zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und öffentlichem Auftrag, Wien 1982

Mühlich-Klinger, Ilona
Konukiewitz, Manfred
Kommunale Wohnungspolitik, in: Der Städtetag 4/1983, NF, Jg. 36, S. 253 ff.

Mülhaupt, Ludwig
Oettle, Karl (Hrsg.)
Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Göttingen 1965

Müller, Konrad
Ein buntes Bukett an Dienstleistungen, in: Sparkasse 9/1979, S. 330 f.

Müller, Wolfgang
Bedeutung des Wohneigentums, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 2/1985, Sonderheft Württemberg, S. 8 f.

Münch, D.
Ziele, Maßnahmen und Ergebnisse staatlicher Wohnungspolitik in Europa, München 1967

Mura, Jürgen
Historische Dokumentation, Zur Geschichte des Personalkredits der deutschen Sparkassen, in: Sparkasse 7/1985, S. 277 ff.

ders.
Sparkassenhistorisches Symposium 1985, Der öffentliche Auftrag der Sparkassen in der historischen Entwicklung, Stuttgart 1986

von Nell-Breuning, Oswald
Baugesetze der Gesellschaft, Freiburg 1968

ders.	Aktuelle Fragen der Gesellschaftspolitik, Köln 1970
Neugebauer, Alfred u.a.	Wohnungsbau in der Krise, Bochum 1974
Neumann, Lothar F. Schaper, Klaus	Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main 1982
Nipperdey, Hans Carl	Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 2. neu bearbeitete Auflage der Schrift Wirtschaftsverfassung und Bundesverfassungsgericht, Carl Heymanns Verlag KG 1961
Nipperdey, Hans Carl Weisser, Gerhard (Hrsg.)	Probleme der Wohnungsbaufinanzierung, Göttingen 1958
dies.	Der Staatseinfluß in der Wohnungswirtschaft, Köln-Braunsfeld 1959
Nowak, Werner	Das "gemeinnützige Unternehmen" als Instrument der Wohnungspolitik, Berlin 1973
Oberbeckmann, Hans-Ludwig	Die Sparkassen sind ihren Aufgaben gewachsen, in: Zur Diskussion im Gemeinderat - Sparkassen und Kommunen, Bonn 1978

Oberhauser, A. Kaufmann, B. Scheuer, M.	Eigentumsbildung im Wohnungsbau, Vorschläge zur Neugestaltung der Förderungsmaßnahmen, Lübeck 1982
Oschmann, Martin	Neuere Entwicklungen in der Wohnungspolitik, in: Oschmann, Martin u.a., Förderungsstrategien in der Wohnungswirtschaft, Münster 1982
Oschmann, Martin u.a.	Förderungsstrategien in der Wohnungswirtschaft, Münster 1982
Pannitschka, Wolf	Wohnallokation: Alterung des Wohnungsbestandes und Veränderung der Bevölkerungsstruktur, Dortmund 1979
Paschke, Werner	Die Gemeinnützigkeit als sozialwissenschaftliche Kategorie, in: Sparkasse 4/1964, S. 51 ff.
Pesch, Franz Selle, Klaus (Hrsg.)	Wohnungsumfeldverbesserung ein Lesebuch, Dortmund 1981, 2. Auflage
Peters, Hans	Die kommunale Selbstverwaltung und das Subsidiaritätsprinzip, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 6. Jahrgang 1967
Petzinger, Renate Riege, Marlo	Die neue Wohnungsnot, Hamburg 1981

Pfeiffer, Ulrich — Wohnungpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, in: Seminar für Planungswesen, TU Braunschweig, Veröffentlichungen H 15, (1978)

Pohl, Werner — Gemeinde und Wohnungsbau, in: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Bd. II, Stuttgart 1959

Poullain, Ludwig — Sparkassenpolitik für morgen, in: Deutscher Sparkassentag 1969, Stuttgart 1969

ders. — Hauptfragen des Sparkassenwesens, in: Sparkasse 7/1970, S. 197 ff.

ders. — Sparkassen zwischen Freiheit und Bindung, in: Sparkasse 12/1970, S. 365 ff.

ders. — Die Sparkassenorganisation, Frankfurt 1972

ders. — Geschäftspolitische Prinzipien der Sparkassenorganisation, in: Robert Wittgen, Schriften zur Bankpolitik, Neuzeitliche Bankpolitik, Frankfurt am Main 1974

ders. — Wohnungsbau zwischen Wunsch und Wirklichkeit, Bochum 1976

Püttner, Günter	Die öffentlichen Unternehmen, Bad Homburg v.d.H. 1969
Ravens, Karl	Neue Leitlinien der Wohnungspolitik - ihre Ziele und Wege der Verwirklichung, in: Ravens, Karl u.a. Wohnungs- und Städtebaupolitik: Krise oder Bewährung? Bochum 1972
ders.	Die sozialen Randgruppen in der Gesellschafts- und Wohnungspolitik, in Karl Ravens u.a., Wohnungsprobleme sozialer Randgruppen, Bochum 1974
ders.	Wohnungswirtschaft an der Wende - gibt es einen Neubeginn?, in: Deutsche Wohnungswirtschaft 1/1976
Ravens, Karl u.a.	Wohnungs- und Städtebaupolitik: Krise oder Bewährung?, Bochum 1972
dies.	Wohnungsprobleme sozialer Randgruppen, Bochum 1974
dies.	Wohnungswirtschaft an der Wende - Gibt es einen Neubeginn?, Bochum 1976
Reichert, Werner	Legitimierende Grundlagen einer auf Eigentum gestützten freiheitlichen Ordnung, in: Deutsche Wohnungswirtschaft 7/1982, S. 204 ff.

Risse, Winfried Kaspar — Wohnungsnachfrage- versus Wohnungsbedarfsprognose, in: Deutsche Wohnungswirtschaft 6/1976

Röher, Alfred — Die Landesbausparkassen im Jahre 1988, in: Der langfristige Kredit, Heft 7 - 1988, S. 227

Röper, Burkhardt — Die Wettbewerbsfunktion der deutschen Sparkassen und das Subsidiaritätsprinzip, Berlin 1973

Röper, Burkhardt (Hrsg.) — Wettbewerbsprobleme im Kreditgewerbe, Berlin 1976

Rogge H.J. — Methoden und Modelle der Prognosen aus absatzwirtschaftlicher Sicht. Ein Beitrag zur Prognoseforschung im Unternehmensbereich, Berlin 1972

Rohland, Peter — Baugesetzbuch, Synopse, Textausgabe, Troisdorf 1987

Rothe, Karl-Heinz — Sparkassengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 3. überarbeitete und ergänzte Auflage, Siegburg 1976

Rückle, Dieter — Externe Prognosen und Prognoseprüfung, in: Der Betrieb, Heft 2 vom 13.1.1984, S. 57 ff.

Sadleder, Walter — Aufgabenbewußtes und betriebswirtschaftliches Denken in der Geschäftspolitik der Sparkassen, in: Vorträge für Sparkassenprüfer, Kiel 1959

Sautter, Heinz — Tendenzen der langfristigen Bevölkerungsentwicklung, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 3/1984, S. 104 ff.

ders. — Nachfrage trotz Leerstand, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 6/1988, S. 313 ff.

Schaarschmidt, Wilhelm — Die Sparkassenkredite, Siebte, überarbeitete Auflage, Stuttgart 1985

Schacht, Peter — Neuere methodische Ansätze zu Wohnungsmarktprognosen, in: Der Städtetag 2/1977, NF., Jg. 30, S. 77 ff.

Schäfer, Hans-Joachim — Zur bleibenden Bedeutung der Sparkasse als kommunale Einrichtung, in: Kommunalwirtschaft 12/81, S. 435 ff.

Scherhorn, Gerhard — Bedürfnis und Bedarf, Sozialökonomische Grundbegriffe im Lichte der neueren Anthropologie, Berlin 1959

Schiller, Karl — Die Rolle der Sparkassen in der modernen Industriegesellschaft, in: Deutscher Sparkassentag 1969, Stuttgart 1969

Schlich, Helmut — Mieter und Wohnungssuchende Schuldige der Wohnungsbaukrise? in: Neugebauer, Alfred u.a., Wohnungsbau in der Krise, Bochum 1974

Schmidt, Dorothea — Gesellschaftliche Bedingungen bei der Entwicklung der Wohnverhältnisse und Wohnwünsche in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945, Erlangen/Nürnberg 1978

Schmittgen, Fred — Die Förderung von Wohneigentum in der öffentlichen Wohnungsbauförderung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1978

Schneider, Edmund — Einführung, in: Wohnungsbedarf, Wohnungsmangel, Wohnungsnot?, Forum für Stadtentwicklungs- und Kommunalpraxis e.V., Stuttgart, München, Hannover 1982

ders.	Die wohnungswirtschaftliche Praxis in: Wohnungsbedarf, Wohnungsmangel, Wohnungsnot?, Forum für Stadtentwicklungs- und Kommunalpraxis e.V., Stuttgart, München, Hannover 1982
ders.	Wohnungsbedarf, Wohnungsmangel, Wohnungsnot?, Forum für Stadtentwicklungs- und Kommunalpraxis e.V., Stuttgart, München, Hannover 1982
Schneider, Hans Karl	Wohnungspolitik - quo vadis? Düsseldorf 1970
Schneider Hans Karl (Hrsg.)	Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf - Beiträge zur Marktforschung -, Köln-Braunsfeld 1966
Schneider, Hans Karl Kornemann, Rolf	Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, Bonn 1977
Schneider, Hans Karl Schuppener, C.	Soziale Absicherung der Wohnungsmarktwirtschaft durch Individualsubventionen, Göttingen 1971
Schneider, Oscar	Vermögenspolitik in der Marktwirtschaft, in: Sparkasse, 9/1979, S. 301 ff.
ders.	Die soziale Erneuerung der Wohnungspolitik, München 1982

ders.	Aktuelle und mittelfristige Aufgaben für die Wohnungspolitik, in: Die freie Wohnungswirtschaft, Heft 12/1982, S. 279 ff.
ders.	Die Leitlinien der neuen Wohnungpolitik, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 7/1983, S. 333 ff.
Schork, Ludwig	Die Finanzierung des Wohnungsbaus für soziale Randgruppen, in: Karl Ravens u.a., Wohnungsprobleme sozialer Randgruppen, Bochum 1974
Schottenheim, Albert	DV-Unterstützung für die Immobilien-Vermittlung in Sparkassen, in: Betriebswirtschaftliche Blätter 8/1967, S. 350 ff.
Schröter, Albrecht	Ergebnisse der 1%-Wohnungsstichprobe 1978 - Ein erster Überblick - , in: Bundesbaublatt, Heft 7/1980, S. 431 ff.
Schultz, Martin	Langfristiger Wohnungsbaubedarf, in: Die freie Wohnungswirtschaft, 24. Jg. Heft 7, Juli 1975
Schuster, Franz	Vorwort: in: Hans K. Schneider, Rolf Kornemann, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft

Senf, Henner — Wohnungsbedarf statistisch nicht zu ermitteln, in: Handelsblatt vom 19.08.1985, S. 11

Sieber, Günter — Wohnstätte und Arbeitsstätte im Rahmen der betrieblichen Sozialarbeit, in: Jürgen H. B. Heuer (Hrsg.) Wohnungsmarkt und Wohnungsbedarf, Bochum 1975

Siebert, Kurt — Die öffentlichen Kreditinstitute, Diss. Berlin 1929

Sobotschinski, Arnim — Komponenten des Wohnungsbedarfs, in: Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V., IV. Königsteiner Gespräch - Referate, Bonn 1965

ders. — Aspekte einer Wohnungsbedarfsprognose bis 1975, Referat anläßlich der Jahreshauptversammlung am 29./30. April 1965 der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e.V., Hamburg 39, Hamburg 1966

ders. — Rezessionen in der Wohnungswirtschaft, Bonn 1967

ders.	Wohnungsbau in der Zukunft - Tendenzen und Probleme, in: Arnim Sobotschinski, Gottfried Schneider, Wohnungsbau in der Zukunft - Tendenzen und Probleme, Vortragsveranstaltung der Landesgruppe Hessen des DV am 24. März 1969 in Frankfurt/Main
Sobotschinski, Arnim Schneider, Gottfried	Wohnungsbau in der Zukunft - Tendenzen und Probleme, Vortragsveranstaltung der Landesgruppe Hessen des DV am 24. März 1969 in Frankfurt/Main
Späth, Lothar	Kurskorrektur in der Wohnungspolitik, in: Reform der Wohnungspolitik, Melle 1980
Spelsberg, Paul	Einführung in das Tagungsthema, in: Rainer Thoss, u.a., Prognosen für die Wohnungswirtschaft, Münster 1974
Sperling, Dietrich u.a.	Wohnungsmarkt und regionale Entwicklung, Münster 1980
Stadtler, Otto	Wohnungsproblem und öffentliche Förderung des Wohnungsbaues, in: Franz Steffan (Hrsg.), Handbuch des Real- und Kommunalkredits, 2. Auflage, Frankfurt am Main 1977

Statistisches Bundesamt — Bevölkerung und Wirtschaft 1872 - 1972, Stuttgart /Mainz 1972

Statistisches Bundesamt — Bevölkerung gestern, heute und morgen, Wiesbaden 1985

Statistisches Bundesamt — Statistik der Bundesrepublik Deutschland Bd. 40

Statistisches Bundesamt — Statistisches Jahrbuch
- 1953
- 1958
- 1986

Statistisches Bundesamt — Wirtschaft und Statistik
- 10. Jg., Heft 12
- 11. Jg., Heft 10

Statistisches Bundesamt — Das Wohnen in der Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1981

Statistisches Bundesamt — Fachserie A
Bevölkerung und Kultur
■ Reihe 1, Gebiet und Bevölkerung
- Sonderbeitrag, Vorausschätzung der Bevölkerung für die Jahre 1982 bis 2000, Stuttgart/Mainz 1974
■ Reihe 5, Haushalte und Familien
- 1969, Wiesbaden 1970

Statistisches Bundesamt

Fachserie E
Bauwirtschaft, Bautätigkeit, Wohnungen

- Bestand an Wohnungen, 31.12.1961
- Bestand an Wohnungen, 31.12.1963
- Bestand an Wohnungen, 31.12.1965
- Bestand an Wohnungen, 31.12.1968 und 31.12.1969
- Bestand an Wohnungen, 31.12.1971
- Bestand an Wohnungen, 31.12.1973
- Bestand an Wohnungen, 31.12.1975

- 1%-Wohnungserhebung 1960, Heft 1
- 1%-Wohnungsstichprobe 1965, Heft 1
- 1%-Wohnungsstichprobe 1972, Hefte 1, 2, 4 und 6
- Gebäudezählung vom 6. Juni 1961, Vorberichte 1 - 3
- Gebäudezählung vom 6. Juni 1961, Heft 1
- Gebäude- und Wohnungszählung vom 25.Oktober 1968, Hefte 1-5

Statistisches Bundesamt

Fachserie 1
Bevölkerung und
Erwerbstätigkeit
■ Reihe 1, Gebiet und
Bevölkerung
- 1984
- 1985
- 1986
■ Reihe 3, Haushalte und
Familien
- 1982

Statistisches Bundesamt

Fachserie 5
Bautätigkeit und Wohnungen
■ Reihe 3, Bestand an Wohnungen
- 31.12.1976
- 31.12.1977
- 31. Dezember 1979
- 31. Dezember 1980
- 31. Dezember 1981
- 31. Dezember 1982
- 31. Dezember 1983
- 31. Dezember 1984
- 31. Dezember 1985
- 31. Dezember 1986

■ Reihe S. 5
- Die Wohnsituation der Haushalte 1982, Wiesbaden 1984
■ 1%-Wohnungsstichprobe 1978, Hefte 1, 2, 3, 5 und 6

Stäuber, Walter

Kommentar zum Wohnungsbau-Prämiengesetz und zur steuerlichen Bausparförderung, Zehnte, neu bearbeitete Auflage 1986, Stuttgart 1986

Steffan, Franz (Hrsg.) — Handbuch des Real- und Kommunalkredits, 2. Auflage, Frankfurt am Main 1977

Steger, Almut — Problemdimensionen und soziale Indikatoren der Bevölkerungsentwicklung, in: Zapf, Wolfgang (Hrsg.), Lebensbedingungen in der Bundesrepublik, Frankfurt 1977

Stein, Dietrich — Weiter abnehmend ..., Leerstände in Bremen und Niedersachsen, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 5/1988, S. 224 ff.

Stein, Jürgen — Das Bankwesen in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1979

Stephan, Rudolf — Das Wohneigentumsförderungsgesetz (Teil I), in: Der Betrieb, Heft 22 vom 30.5.1986

Stern, Volker — Zur Neuorientierung der Wohnungsbauförderung, Wiesbaden 1983

Stolte, Dieter — Zur Frage der Gemeinnützigkeit der Sparkassen, Göttingen 1967

Stoltenberg, Gerhard — Richtungsänderung der Wohnungspolitik erforderlich, in: Deutsche Wohnungswirtschaft 5/1981, S. 112 ff.

Stork, Louis — Vermögensbildung im Wohnungsbau als Bestandteil der staatlichen Vermögenspolitik, in: Louis Stork, Harro Iden, Wolfgang Burda und Lothar F. Neumann, Private Vermögensbildung im Wohnungsbau, Münster 1973

Stork, Louis; Iden, Harro; Burda, Wolfgang; Neumann, Lothar F. — Vermögensbildung im Wohnungsbau, Münster 1973

Stuber, Gerhard — Bedeutung und Aufgabe kommunaler Unternehmen, in: Ludwig Mülhaupt und Karl Oettle (Hrsg.), Gemeindewirtschaft und Unternehmerwirtschaft, Göttingen 1965

Thiele, Wolfgang — Vermögensbildung mit Eigentumswohnungen unter dem Einfluß der Inflation, Wiesbaden 1974

Thiemeyer, Theo — Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip, Berlin 1970

Thoss, Rainer — Quantitative Ziele für die Wohnungsversorgung, in: Rainer Thoss u.a., Prognosen für die Wohnungswirtschaft, Münster 1974

Thoss, Rainer u.a. — Prognosen für die Wohnungswirtschaft, Münster 1974

Tiedeken, Hans — Diskussionsbeitrag, veröffentlicht in: Sparkassenhistorisches Symposium 1985, bearbeitet von Jürgen Mura

Tönsing, Karl-Heinz — Ordnungsprobleme der Finanzierung im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau, Frankfurt a.M., 1954

Trautmann, Walter — Der Weg der Sparkassen zu Universalbanken, in: Der Volkswirt, Jg.15, Beil. zu Heft 23 v. 10. Juni 1961

Trende, Adolf — Geschichte der deutschen Sparkassen, Stuttgart 1957

Twiehaus, Uwe — Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, Göttingen 1965

Ulbrich, Rudi — Zur längerfristigen Entwicklung der Wohnungsnachfrage, in: DIW, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 26/27, 44. Jahrgang

Verband der privaten Kreditinstitute in Bayern e.V.	Die öffentlichen Sparkassen in der deutschen Kreditwirtschaft, München 1963
Wagener, Ernst	Sparkasse - öffentlicher Auftrag und Kommerzialbank, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 11/1987, S. 496 ff.
Weinberger, Bruno	Kommunen und Gemeinnützige in einem Boot, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 12/1982, S. 691 ff.
Weisser, Gerhard	Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, in: Sparkasse, Heft 22/1964
ders.	Gemeinnützigkeit heute, Göttingen 1964
Weyer	Die Aufgaben der Sparkassen für die Wirtschaft und die Kommunen, in: Sparkasse, 73. Jg., Heft 23/1956, S. 363 ff.
Widhofer-Mohnen, Elgin	Regionales Sparkassenwesen und kommunale Gebietsreform, Köln 1979

Wielens, Hans — Die Effizienz wohnungspolitischer Maßnahmen aus der Sicht der Finanzierungsinstitute, in: Oschmann, Martin, u.a., Förderungsstrategien in der Wohnungswirtschaft, Münster 1982

ders. — Die Bedeutung der Eigentumsförderung in der Wohnungspolitik, in: Häuser, Heuer, Wielens, Strukturwandlungen in der Wohnungswirtschaft, Mannheim, Wien, Zürich 1983

Willgerodt, Hans
Bartel, Karl
Schillert, Ulrich — Vermögen für alle, Düsseldorf - Wien 1971

Wilsdorf, Manfred — Bestimmungsgründe und volkswirtschaftliche Auswirkungen des Verhaltens der Sparkassen im langfristigen Wohnungsbaukreditgeschäft, Berlin 1960

Winkelmann, Klaus — In öffentlichem Auftrag, in: Sparkasse 8/1986, S. 326 f.

Wittgen, Robert (Hrsg.) — Schriften zur Bankpolitik, Neuzeitliche Bankpolitik, Frankfurt am Main 1974

Wysocki, Josef — Der öffentliche Auftrag der Sparkassen im Zeitalter der Industrialisierung, in: Sparkassenhistorisches Symposium 1985, Der öffentliche Auftrag der Sparkassen in der historischen Entwicklung, bearbeitet von Jürgen Mura, Stuttgart 1986

ders. — Einführung, in: Sparkassenhistorisches Symposium 1985, Der öffentliche Auftrag der Sparkassen in der historischen Entwicklung, bearbeitet von Jürgen Mura, Stuttgart 1986

Zapf, Wolfgang (Hrsg.) — Lebensbedingungen in der Bundesrepublik, Frankfurt 1977

Zeitel, Gerhard — Steuervergünstigungen und Bausparprämien, in: Reform der Wohnungspolitik - Tagesbericht, mit Beiträgen von Kurt H. Biedenkopf u.a., Melle 1980

Zerche, Jürgen — Wandlungen in der Sozialpolitik, in: Wirtschaftsdienst 1974/V, S. 256 ff.

Ziercke, Manfred — Entwicklungen auf den Wohnungsmärkten der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1982

Zinn, Karl-Georg — Sind Wohnungsbauinvestitionen unproduktiv?, in: Wirtschaftsdienst 1984/V, S. 231 ff.

Zöpel, Christoph — Konzeption einer problemorientierten Wohnungspolitik auf empirischer Grundlage, in: Evers, Lange, Wollmann (Hrsg.), Kommunale Wohnungspolitik, Basel 1983

Zuber, Hubert — Der Gemeinnützigkeitsbegriff im deutschen Sparkassenrecht, Mainz 1968

Zuck, Rüdiger — Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz, Stuttgart 1968

Zügel, Walter — Sparkassen zwischen Marktorientierung und öffentlichem Auftrag aus der Sicht der Praxis, in: Sparkasse 1/85

Zurek, Hans-Peter — BAS-Beobachtungs- und Analysesystem, in: Betriebswirtschaftliche Blätter 2/1988, 37. Jahrgang

2. Sonstige Veröffentlichungen und Quellenangaben

Bankpolitik - Vorgestern und heute, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 14/1983

Bausparkassenfachbuch 1986, Stuttgart 1986

Bausparkassenfachbuch 1987, Stuttgart 1987

Bevölkerung, Entwicklung der Zahl der deutschen Privathaushalte 1961 bis 1990, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 9/1979, S. 649 ff.

Bundesgesetzblatt

Deutscher Sparkassenkalender 1985, Stuttgart 1985

Deutscher Sparkassenkalender 1987, Stuttgart 1987

Deutscher Sparkassentag 1969, Stuttgart 1969

Deutscher Sparkassentag 1973, Stuttgart 1973

Disharmonien zwischen Wohnungspolitik und Regionalentwicklung, Hannover 1982

Die Gemeinnützigkeit der öffentlichen Hand, Leipzig 1931

Die Leerstände nahmen 1986 deutlich ab, in: Handelsblatt vom 23.4.1987

Die Wirtschaftlichkeit darf nicht gefährdet werden durch Kostenmiete, in: Handelsblatt vom 25.6.1987

Experten sehen keinen Anlaß für Pessimismus, in: Handelsblatt vom 12.3.1987

Geschäftsbericht 1986, Kreissparkasse Köln

Geschäftsberichte 1984 und 1986, Stadtsparkasse Köln

Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (GV.NW.)

Gesichertes Wohnen in gesunder Umgebung, Bonn 1980

Grundsätze, Leistungen, Aufgaben der Wohnungsbaupolitik der Bundesregierung, Bonn 1960

Handbuch des Real- und Kommunalkredits

Handwörterbuch der Betriebswirtschaft

Handwörterbuch der Sparkassen, Stuttgart 1982

Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Stuttgart 1959

"Hohes Niveau bei Wohnversorgung", in: Handelsblatt vom 30.6.1988, S. 4

Konditionenrundschreiben Nr. 44 der Kreissparkasse Köln vom 1.12.1987

Konditionenrundschreiben der Deutschen Centralbodenkredit-Aktiengesellschaft vom 17.2.1988

Leerstand durch verringerte Realeinkommen, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 9/1984, S. 428 f.

Leerstände, in: Der langfristige Kredit, Heft 13/1984, S. 424 f.

Leerstände nehmen zu, in: Handelsblatt vom 1.7.1986

Leerstände sind weg - Wohnungsmärkte im Aufwind, in: Der langfristige Kredit, Heft 15/1988, S. 503

Neue Wohnungsnot in unseren Städten, Fachkonferenz des Deutschen Städtetages 1980 in München, Köln 1980

Perspektiven der Wohnungsbaufinanzierung, Gutachten einer unabhängigen Kommission, Frankfurt 1985

Programm zur Reform der Wohnungspolitik, St. Augustin 1980

Reform der Wohnungspolitik, Melle 1980

Rundschreiben Nr. 62 vom 5. März 1987 des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes

Rundschreiben der WFA vom 7. Juli 1976

Schneider sieht deutliche Anzeichen für mehr Nachfrage im Wohnungsbau, in: Handelsblatt vom 21.1.1988

Schreiben der WFA vom 8.12.1975 an die Kreissparkasse Köln

Schreiben der Stadt Köln vom 26.5.1976 an die Kreissparkasse Köln

Schreiben der WFA vom 29.4.1987 an die Kreissparkasse Köln

Sparkassenfachbuch 1986, Stuttgart 1985

Sparkassenfachbuch 1988, Stuttgart 1988

Sparkassen - Spezielle Privilegien, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 20/1983, S. 928

Sparkassen und Kommunen, Bonn 1978

Städtebaubericht 1975 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 7/3583

Thema Leerstand hat die Preisprobleme abgelöst, in: Handelsblatt vom 6./7.6.1986

Vorstandsinformation Nr. 57 vom 22.6.1976 des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes

Vermögens- und Eigentumsbildung im Sozialen Wohnungsbau (aus der Debatte des Deutschen Bundestages vom 24.5.1973), Bonn 1974

Vorträge für Sparkassenprüfer, Kiel 1959

WestLB Information 1985, Prognose '89

WestLB Information 1987, Prognose '91

Wohlfahrtsstaat im Dezizit, Sozialstaatliche Politik in der wirtschaftlichen Stagnation, Köln 1982

Wohneigentum zwischen Vermögenspolitik und Wohnungspolitik, XVII. Königsteiner Gespräch, Bonn 1982

Wohnen Alleinerziehender, Bonn-Bad Godesberg, 1979

Wohnungsleerstand weit überschätzt - Eine aktuelle GEWOS-Studie, in: Gemeinnütziges Wohnungswesen 8/1985, S. 456

Wohnungspolitik und regionale Siedlungsentwicklung, Hannover 1982

Wohnungspolitik und Vermögensbildung auf neuen Wegen, XV. Königsteiner Gespräch - Referate und Diskussion, Bonn 1980

Wohnungswirtschaft und Marktwirtschaft, Aufgaben der Wohnungsunternehmen, Gutachten des Ifo-Institutes für Wirtschaftsforschung, e.V., München, Hamburg 1960

Zahl der Haushalte wächst, in: Handelsblatt vom 10.3.1987, S. 4

3. Gesetze und Verordnungen

Ablösungsverordnung i.d. Fassung vom 1. Februar 1966, zuletzt geändert am 5. April 1984

Grundgesetz, Beck'sche Textausgabe, 48. neubearbeitete Auflage, Stand: 1. April 1985, München 1985

Mietgesetze, Beck-Texte im dtv, 21. neubearbeitete Auflage, München 1984

Sparkassengesetz für NW in der Fassung vom 2. Juli 1975

Wohnungsbaufinanzierungsbestimmungen 1976 - WFB 1976, Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 29 vom 23. April 1976, S. 479

Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1957, Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 48 vom 14. Mai 1963, S. 650

Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1984, RdErl. d. Ministers für Landes- und Stadtentwicklung vom 16. März 1984, zuletzt geändert am 12.2.1987

Zweites Wohnungsbaugesetz in der Neufassung vom 11.7.1985 mit der Berichtigung vom 12.8.1985

4. Zeitschriften

Archiv für Kommunalwissenschaften

Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen

Bauen und Siedeln, Zeitschrift für Wohnungswesen und Städtebau des katholischen Siedlungsdienstes e.V., Köln

Betriebswirtschaftliche Blätter

Bundesbaublatt

Der Betrieb, Wochenschrift für Betriebswirtschaft, Steuerrecht, Wirtschaftsrecht und Arbeitsrecht

Der langfristige Kredit

Der Städtetag

Der Volkswirt

Deutsche Wohnungswirtschaft

Die freie Wohnungswirtschaft

Gemeinnütziges Wohnungswesen

Kommunalwirtschaft

Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft

Sparkasse

Wirtschaftsdienst

Wirtschaft und Statistik

Wochenbericht, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

WWI - Mitteilungen

Zeitschrift für Betriebswirtschaft

Zeitschrift für das Gemeinnützige Wohnungswesen in Bayern

Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen

5. **Zeitungen**

Frankfurter Allgemeine Zeitung

Handelsblatt

Handelsblatt Magazin

Immobilien Rundblick

Kölner Stadt-Anzeiger

Kölnische Rundschau

Sparkassenzeitung

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

1. Abbildungen

Abb. 1: Die Entwicklung des Wohnungsbestandes

Abb. 2: Entwicklung der Zahl der Wohnungen je qkm -Fläche

Abb. 3: Entwicklung der Wohnfläche pro Einwohner

2. Tabellen

Tab. 1: Wohnungsbestand - Ergebnisse der Totalerhebungen

Tab. 2: Wohnungsbestand - Ergebnis der 10% Repräsentativ-erhebung

Tab. 3: Wohnungsbestand - Ergebnisse der 1% Stichproben

Tab. 4: Wohnungsbestand - Ergebnisse der Fortschreibung

Tab. 5: Wohnungsbestand per 31.12.86 nach der Zahl der Räume

Tab. 6: Wohnungsbestand nach der Zahl der Räume
- Ergebnisse der Totalerhebungen

Tab. 7: Wohnungsbestand nach der Zahl der Räume
- Ausgewählte Ergebnisse der amtlichen Fortschreibung jeweils zum 31.12. - absolut -

Tab. 8: Wohnungsbestand nach der Zahl der Räume
- Ausgewählte Ergebnisse der amtlichen Fortschreibung jeweils zum 31.12. - relative Anteile -

Tab. 9: Entwicklung der durchschnittlichen Anzahl der Räume

Tab. 10: Größe der Wohnungen nach der Wohnfläche per 25.10.1968

Tab. 11: Größe der Wohnungen nach der Wohnfläche - 1978 -

Tab. 12: Wohnungen nach Baualter - Ergebnisse der Gebäudezählung 1961 und der Gebäude - und Wohnungszählung 1968 -

Tab. 13: Wohnungen nach Baualter - Ergebnisse der 1%-Wohnungsstichproben 1972 und 1978 -

Tab. 14: Bestand der bis 1948 errichteten Wohnungen

Tab. 15: Versorgung mit Strom, Wasser und Gas

Tab. 16: Verwendete Brennstoffarten bei Wohneinheiten in Gebäuden bei betimmten Beheizungsarten nach der Erhebung 1978

Tab. 17: Entwicklung der Zahl der Wohnungen je qkm -Fläche

Tab. 18: Zahl der Wohnungen und Zahl der Haushalte

Tab. 19: Die Größe der Wohnungen nach Räumen per 31.12.1986

Tab. 20: Wohnungen nach ihrer Größe per 31.12.1982

Tab. 21: Haushalte nach ihrer Größe per April 1982

Tab. 22: Anteil der Wohnungsgrößen am Gesamtbestand per 31.12.1982

Tab. 23: Anteil der Haushaltsgrößen an der Gesamtzahl der Haushalte im April 1982

Tab. 24: Wohnungen nach ihrer Raumgröße von 1950 bis 1986

Tab. 25: Haushalte nach der Haushaltsgröße von 1950 bis 1982

Tab. 26: Gliederung der einzelnen Haushaltsgruppen nach den ihnen zur Verfügung stehenden Wohnungsgrößen

Tab. 27: Entwicklung der Wohnungen je 1.000 Einwohner und der Personen je Wohnung

Tab. 28: Entwicklung der Wohnräume je Person

Tab. 29: Versorgung mit Läden, Ärzten, Grün- und Freiflächen nach der Erhebung 1978

Tab. 30: Versorgung mit Kindergärten, Grundschulen, öffentlichen Spielplätzen und Anschluß an das Verkehrsnetz nach der Erhebung 1978

Tab. 31: Beeinträchtigungen durch Straßen- und Eisenbahnlärm nach der Erhebung 1978

Tab. 32: Beeinträchtigungen durch Fluglärm, Industrielärm, Gerüche und Abgase nach der Erhebung 1978

Tab. 33: Beurteilung der Wohngegend unter den Aspekten "Lärm, Luftverschmutzung und Verkehrssicherheit für Kinder und Ältere" nach der Erhebung 1978

Tab. 34: Wohnungen nach dem Alter der Gebäude

Tab. 35: Die Versorgung mit Bädern 1978

Tab. 36: Wohnungen nach der Art der Beheizung - 1978 -

Tab. 37: Wohnungsleerstände

Tab. 38: Bevölkerungsentwicklung für das Bundesgebiet vom 17.5.1939 bis 1986

Tab. 39: Die Bevölkerungsentwicklung von 1985 bis 2030

Tab. 40: Die Entwicklung der deutschen Haushalte von 1982 bis 2000

Tab. 41: Die Entwicklung der ausländischen Haushalte von 1982 bis 2000

Tab. 42: Die Entwicklung der Haushalte in der Bundesrepublik insgesamt von 1982 bis 2000

Tab. 43: Haushalte; Vergleich der Vorausschätzung 1969 mit dem Mikrozensus 1982

Tab. 44: Der Einfluß der Höhe der Fremdmittel und ihres Zinssatzes auf die monatliche Belastung

Tab. 45: Wohnungsbezogene Eigentumsquote im Ländervergleich

Tab. 46: Fertiggestellte Wohnungen im Wohn- und Nichtwohnbau
1) 1949 - 1959
2) 1960 - 1969
3) 1970 - 1979
4) 1980 - 1986
5) Zusammenstellung

Tab. 47: Anteil der Sparkassen an der Finanzierung des Wohnungsbaues in Mio DM
1) 1950 - 1959 (ohne Saarland)
2) 1960 - 1969 (ab 1960 einschließlich Saarland)
3) 1970 - 1980
4) Zusammenstellung

Tab. 48: Kredite für den Wohnungsbau an inländische Unternehmen und Privatpersonen

Tab. 49: Ausgewählte Finanzierungsverläufe

Tab. 50: Alternative Finanzierungsverläufe

Lebenslauf

Am 31.08.1939 wurde ich als erstes Kind des Schuhmachermeisters Jakob Hähn und seiner Ehefrau Maria, geb. Vogt, in Steeg, Kreis Neuwied, geboren.

Von 1945 bis 1953 besuchte ich die katholische Volksschule in Unterelsaff, von 1953 bis 1957 die Knabenaufbauschule St. Josef in Geilenkirchen und von 1957 bis 1960 das Staatl. Alt- und Neusprachliche Gymnasium in Linz am Rhein, wo ich am 03.03.1960 die Reifeprüfung bestand.

Vom 01.04.1960 bis 31.03.1961 erfüllte ich meine Wehrpflicht in Koblenz und Hannover.

Unmittelbar danach absolvierte ich eine zweijährige Banklehre in Mainz und begann während des zweiten Lehrjahres im Sommersemester 1962 mit dem Studium der Betriebswirtschaft an der Mainzer Universität. Nach Beendigung der Banklehre setzte ich das Studium ab Sommersemester 1963 in Köln fort und bestand dort am 15.06.1966 die Prüfung für Diplom-Kaufleute.

Am 01.08.1966 begann ich meine berufliche Tätigkeit bei der Mittelrheinischen Kundenkreditbank, einer Teilzahlungsbank in Koblenz. Da mir dieses Spezialgebiet nicht zusagte, verließ ich die Teilzahlungsbank bereits zum 31.12.1966 und begann am 02.01.1967 eine neue Beschäftigung bei der Kreissparkasse Köln, bei der ich am 21. Januar 1985 zum Bezirksdirektor bestellt wurde. Diese Tätigkeit übe ich auch heute noch aus.

Im Mai 1968 heiratete ich Fräulein Annemarie Lepki aus Köln. Unser einziges Kind, unser Sohn Thomas, wurde am 11.03.1972 geboren.

Druck u. Verarbeitung: Hundt Druck GmbH
Zülpicher Str. 220, 5000 Köln 41, Tel. (02 21) 44 41 52 / 42 61 57